

# Entre desinterés y desigualdad: percepciones de *brokers* y actores involucrados sobre la ejecución de políticas forestales a nivel subnacional

Mariana Salas  
Pontificia Universidad Católica del Perú

Skarlet Olivera  
Pontificia Universidad Católica del Perú

## CÓMO CITAR:

Salas, Mariana y Skarlet Olivera. 2024. “Entre desinterés y desigualdad: percepciones de *brokers* y actores involucrados sobre la ejecución de políticas forestales a nivel subnacional”. *Colombia Internacional* 119: 155-180. <https://doi.org/10.7440/colombiaint119.2024.06>

RECIBIDO: 15 de septiembre de 2023

ACEPTADO: 5 de marzo de 2024

MODIFICADO: 9 de abril de 2024

<https://doi.org/10.7440/colombiaint119.2024.06>

RESUMEN. **Objetivo/contexto:** durante 2020, Ucayali fue la región peruana con mayor pérdida de bosque amazónico (47.267 hectáreas). Se han tomado medidas en materia de compromisos climáticos y gobernanza ambiental, pero los resultados continúan sin notoriedad y las medidas de mitigación son muy limitadas. Desde un enfoque subnacional, el artículo busca analizar las percepciones de *brokers* y actores involucrados sobre la ejecución de políticas forestales en la región de Ucayali. **Metodología:** a partir de una estrategia cualitativa que comprendió entrevistas semiestructuradas y un taller de coconstrucción, se toman como evidencia las percepciones de los actores involucrados —quienes tienen conocimiento directo sobre el territorio y la implementación— y los agentes intermediarios (*brokers*), estos últimos con capacidad de influir en las decisiones que se toman respecto a la formulación de planes de acción. **Conclusiones:** los resultados apuntan a la existencia de una dificultad estructural para lograr acciones de cambio a corto o largo plazo. Existen limitaciones institucionales, pero también falta de apoyo de la sociedad civil. **Originalidad:** considerando el tipo y limitado número de estudios de

— —

Este artículo se enmarca en el proyecto “Actores e intereses involucrados en el sector forestal peruano y los desafíos y oportunidades que generan para el cumplimiento de las metas climáticas adoptadas por el Perú”, que obtuvo financiamiento de ProCiencia-Concytec en Perú. Las autoras agradecen a los dos revisores anónimos por sus valiosas contribuciones a la versión previa de este artículo.

percepciones sobre políticas orientadas al cambio climático, los resultados obtenidos permiten generar evidencia útil para los procesos de formulación de políticas y la articulación entre diferentes niveles de gobierno.

**PALABRAS CLAVE:** agentes intermediarios; deforestación; gobiernos subnacionales; metas climáticas; percepciones; políticas forestales.

## Between Disinterest and Inequality: Perceptions of Brokers and Actors Involved about the Implementation of Forest Policies at the Subnational Level

**ABSTRACT. Objective/context:** In 2020, Ucayali was the Peruvian region with the highest loss of Amazonian forest (47,267 hectares). Measures have been taken regarding climate commitments and environmental governance, but the results continue without notoriety, and mitigation actions are limited. From a subnational approach, the article seeks to analyze the perceptions of brokers and actors involved about the implementation of forest policies in the Ucayali region. **Methodology:** Based on a qualitative strategy that included semi-structured interviews and a co-construction workshop to evidence the perceptions of the actors involved, with direct knowledge of the territory and implementation, and intermediary agents (brokers), the latter with the capacity to influence the decisions made regarding the formulation of action plans. **Conclusions:** The results demonstrate the existence of a structural difficulty in achieving short- or long-term change actions. There are institutional limitations but also a lack of support from civil society. **Originality:** Considering the type and limited number of studies on perceptions of climate change-oriented policies, the results obtained allow for generating relevant evidence for policy formulation processes and articulation between different levels of government.

**KEYWORDS:** climate goals; deforestation; forest policies; intermediary agents; perceptions; subnational governments.

## Entre o desinteresse e a desigualdade: percepções de brokers e stakeholders sobre a implementação de políticas florestais em nível subnacional

**RESUMO. Objetivo/contexto:** durante 2020, Ucayali foi a região peruana com a maior perda de floresta amazônica (47.267 hectares). Foram tomadas medidas com relação aos compromissos climáticos e à governança ambiental, mas os resultados permanecem despercebidos e as medidas de mitigação são muito limitadas. A partir de uma abordagem subnacional, este artigo busca analisar as percepções dos *brokers* e dos *stakeholders* sobre a implementação de políticas florestais na região de Ucayali. **Metodologia:** com base em uma estratégia qualitativa que incluiu entrevistas semiestruturadas e um *workshop* de coconstrução, as percepções dos atores envolvidos (*stakeholders*) — que têm conhecimento direto do território e da implementação — e dos agentes intermediadores (*brokers*), estes últimos com a

capacidade de influenciar as decisões tomadas com relação à formulação de planos de ação, são tomadas como evidência. **Conclusões:** os resultados apontam para a existência de uma dificuldade estrutural na realização de ações de mudança de curto ou longo prazo. Há restrições institucionais, mas também uma falta de apoio da sociedade civil. **Originalidade:** considerando o tipo e o número limitado de estudos sobre percepções de políticas voltadas para as mudanças climáticas, os resultados obtidos nos permitem gerar evidências úteis para os processos de formulação de políticas e articulação entre diferentes níveis de governo.

**PALAVRAS-CHAVE:** agentes intermediadores; desmatamento; governos subnacionais; metas climáticas; percepções; políticas florestais.

## Introducción

Los efectos del cambio climático y la emisión de gases de efecto invernadero están estrechamente relacionados con la pérdida de bosque amazónico. En el caso de Perú, de acuerdo con el Ministerio del Ambiente (Minam 2023), tan solo entre 2020 y 2021 la pérdida de bosque húmedo amazónico fue de 341.248 hectáreas. La mayor parte tuvo lugar en la región de Amazonas, que registró una reducción del 62 %, seguida de Loreto (43 %), Junín (41,8 %), Cusco (39,6 %), Pasco (35,5 %), San Martín (35 %), Ucayali (23,2 %) y Huánuco (16,1 %). No obstante, tan solo un año antes, la región de Ucayali se mantenía en la primera posición, con 203.272 hectáreas perdidas (Serfor 2021).

Frente a la pérdida de bosque y los efectos causados por la deforestación, se han tomado medidas en materia de compromisos climáticos y gobernanza ambiental. Haciendo un recorrido histórico, a nivel internacional, se encuentran convenios como el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París. Este tipo de acuerdos, que datan desde la década de 1990 inclusive, influyeron en que, durante el año 2014, el Estado peruano apuntara a tener “cero deforestación” para el 2021 (“El Perú apunta” 2014). En el plano nacional, Perú planteó la Ley Marco sobre Cambio Climático y la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (ENCC). Si bien tanto la ley como la estrategia establecen una orientación sobre las acciones y metas a alcanzar a largo plazo, no se propone una ruta clara para el logro de las metas de mitigación, ni mecanismos de seguimiento y evaluación a las autoridades (Gamio 2022). Por consiguiente, teniendo en cuenta la existencia de medidas para atenuar los efectos del cambio climático y que la articulación es necesaria para cumplir las metas, resulta relevante conocer las percepciones de los distintos actores y agentes intermediarios involucrados en estos temas.

Los agentes intermediarios, también conocidos como *brokers*, participan en un amplio espectro de ámbitos que van desde decisores de política en las más altas esferas de gobierno hasta la intervención de *burócratas de la calle* (Lipsky 2010). Estos agentes cumplen el rol de intermediarios al tener acceso a ciertas posiciones de poder y, simultáneamente, participar de forma activa en la sociedad (Prevo, Jansen y Kremers 2022). En contraparte, consideramos como actores involucrados a quienes no pertenecen a la categoría de *brokers*, pero se caracterizan por tener una experiencia vinculada al trabajo con comunidades indígenas y conocimiento sobre el territorio de Ucayali. Siendo ambos tipos de actores especialistas implicados en temas de cambio climático, resulta necesario conocer sus consideraciones en torno a las políticas ambientales y su implementación.

El artículo busca analizar las percepciones de *brokers* y actores involucrados sobre la ejecución de políticas forestales en la región de Ucayali desde un enfoque subnacional, teniendo en cuenta la variación, pero también las interacciones y similitudes en los roles de los diferentes niveles de gobierno. El campo de las percepciones comprende la interacción de factores cognitivos, sociales, culturales y emocionales que intervienen en la forma subjetiva en que se entiende la realidad (Vargas 1994). Se trata de un proceso psicológico cognitivo de la conciencia que comprende el reconocimiento y la interpretación, y otorga un significado para la elaboración de juicios en torno a las sensaciones obtenidas del ambiente físico y social (Vargas 1994; Willig 2013). Por tanto, se busca profundizar en la subjetividad de los actores involucrados y los *brokers* con el fin de tener un mejor acercamiento al funcionamiento de las políticas socioambientales y una mayor injerencia en la formulación e implementación de propuestas.

Como estrategia de investigación, se siguió una estrategia metodológica cualitativa haciendo uso de la técnica de la entrevista individual y talleres de coconstrucción en dos niveles: 1) identificación de percepciones sobre intereses involucrados en el cumplimiento de las metas climáticas en Ucayali, y 2) identificación de percepciones sobre las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático. A lo largo del texto se desarrollarán dos ejes: por un lado, las percepciones sobre la ejecución de las políticas forestales; y, por otro lado, recomendaciones y propuestas de solución. Estas percepciones adquieren mayor relevancia en tanto que proyectos como la Ley Marco y la ENCC precisan de evaluación constante y retroalimentación.

A partir de lo anterior, el artículo está estructurado de la siguiente forma. La siguiente sección presenta una revisión bibliográfica de las investigaciones realizadas en torno a percepciones y políticas de cambio climático desde un enfoque subnacional. La segunda sección se centra en la estrategia metodológica y el tipo de diseño de investigación. La tercera parte expone los resultados y la

discusión, sosteniendo que las percepciones varían de acuerdo al tipo de actor y al contexto en que se mueve. Las percepciones recogidas se dividen de acuerdo a dos grandes ejes identificados: 1) factores asociados a la limitada ejecución de las políticas forestales, y 2) propuestas y retos para el trabajo a nivel de políticas públicas. Finalmente, se presentan las conclusiones, resaltando lecciones a nivel teórico y práctico.

## **1. Percepciones sobre el cambio climático, deforestación y ejecución de políticas forestales a nivel subnacional**

La literatura sobre el cambio climático y la deforestación rara vez ha abordado el tema desde el punto de vista de las percepciones de los actores que intervienen en el diseño y la implementación de las políticas de cambio climático. En su mayoría, el tema se estudia a partir de la opinión pública sobre determinados aspectos del cambio climático o sobre la gestión de las políticas públicas asociadas. En Perú, el foco de las investigaciones ha estado orientado principalmente a conocer las percepciones de la opinión pública alrededor de la conceptualización del cambio climático, sus causas, manifestaciones y afectaciones a nivel regional, local y de país (Minam 2017; Usaid 2021). Además, las herramientas han comprendido el uso de encuestas de satisfacción que brindan un conocimiento más general y descriptivo, en lugar de crítico o propositivo. Por último, muy pocas investigaciones han desarrollado sus argumentos en torno a las percepciones y el rol de los *brokers* y *actores involucrados* en las políticas de cambio climático (Lanegra 2021).

De acuerdo a lo reportado por la opinión pública, los sectores cuya atención se considera de mayor urgencia se encuentran relacionados con el consumo directo de la población (agua, salud y agricultura) y, aunque tiene predominancia en Ucayali, el sector de los bosques y la industria se ubican como última prioridad (Minam 2017). A ello se le suma el desconocimiento respecto a los compromisos asumidos en materia de cambio climático, tanto a nivel nacional como en la región de Ucayali. Gran parte de la población desconoce tratados como el Acuerdo de París y sabe que las acciones para mitigar los efectos del cambio climático han estado enfocadas en el reciclaje (Minam 2017). Por otro lado, se reconoce que las mujeres y las personas autoidentificadas como indígenas pueden ser las más interesadas en los problemas ambientales (Usaid 2021). No obstante, a pesar de este reconocimiento o presunción, no existe un interés o un compromiso individual o comunitario por desempeñar un papel más activo (Usaid 2021).

A nivel nacional, pero teniendo en cuenta la variación subnacional (Giraudy y Luna 2017), la ciudadanía no logra identificar el concepto de cambio climático, sino únicamente cambios persistentes en el clima y en la cotidianidad

(Torres-Slimming *et al.* 2021). De este modo, la problemática del cambio climático permanece asociada a la contaminación, mas no a la deforestación. Por un lado, tomando los casos de Lima y Ucayali, los problemas identificados con mayor facilidad son la deforestación, en Lima, y la tala ilegal, en Ucayali (Minam 2017). En el caso específico de Lima Metropolitana, se percibe con mayor gravedad problemáticas asociadas a la contaminación por basura, en el aire, los ríos y mares (Carrión y Zárate 2018). Una situación similar ocurre en el caso de Ucayali. De acuerdo con el Minam (2017), la mayoría de la población en Ucayali conoce el término *cambio climático*, pero no comprende su significado. El impacto se percibe en la vida cotidiana, se asocia a la presencia de enfermedades, huaicos y desastres, y la población infantil, las poblaciones vinculadas a la agricultura de subsistencia y las comunidades nativas son los grupos considerados más vulnerables.

Por otro lado, teniendo en cuenta las percepciones de las comunidades indígenas, el impacto del cambio climático afecta el nivel de productividad al generar alteraciones en las estaciones astronómicas (Espinosa 2019), pero también genera desorden social vinculado a la explotación de recursos (Echeverri 2009 y 2010). La demanda por recursos económicos para satisfacer necesidades básicas conlleva que las familias se vean obligadas a implicarse en la comercialización del bosque. La evidencia también sostiene que el enfoque predominante frente a la deforestación es sumamente cortoplacista y tiende a relativizar su importancia o efecto a largo plazo (Espinosa 2019). En esta línea, la participación de las comunidades indígenas tampoco se considera en la gobernanza climática, al verse limitados sus mecanismos de participación intercultural como agentes del cambio climático y defensores de sus territorios (Carmona 2023).

Las consideraciones anteriores generalmente se insertan en un contexto de gobernanza (Borrini-Feyerabend *et al.* 2014) donde destaca el rol del Estado en el proceso de toma de decisiones y la implementación de políticas forestales. En muchos países de la región latinoamericana, los actores locales perciben como limitadas las estrategias institucionales para la mitigación y adaptación al cambio climático (Santos-Lacueva y Saladié 2016; Soares y Gutiérrez 2012). Teniendo en cuenta un componente de desigualdad territorial (Otero-Bahamón 2019), el modelo de desarrollo neoextractivista persiste como eje fundamental para la toma de decisiones. A pesar de los esfuerzos realizados por la sociedad civil desde la representación de sus líderes, estos se han enfocado en evidenciar las debilidades de los mecanismos del mercado respecto a una economía verde, en lugar de transformar las prácticas de gobernanza ambiental (Siegel 2016).

En Perú, la Ley 30754, Ley Marco sobre el Cambio Climático, tiene como objetivo:

Establecer los principios, enfoques y disposiciones generales para coordinar, articular, diseñar, ejecutar, reportar, monitorear, evaluar y difundir las políticas públicas para la gestión integral, participativa y transparente de las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático [...], cumpliendo con los compromisos internacionales asumidos por el Estado ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. (Ley 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático 2018)

Esta ley establece un marco institucional para la gestión integral del cambio climático. Sin embargo, la ENCC es el principal instrumento de gestión para el cumplimiento de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) hasta el 2030. En adición a ello, se establecen responsables específicos, como la Comisión Nacional de Cambio Climático, la Comisión de Alto nivel de Cambio Climático y otros espacios de gobernanza subnacionales, poniendo énfasis en los espacios de articulación con la sociedad civil y la participación de los pueblos indígenas (Lanegra 2021; Minam 2021a).

Perú trabaja en la actualización de las NDC, y se compromete a la mitigación de los gases de efecto invernadero a un nivel máximo de 179,0 Mt CO<sub>2</sub>eq y a generar medidas de adaptación al cambio climático con énfasis en los bosques. De este modo, se enfoca en la reducción de daños, pérdidas y alteraciones provocados por el cambio climático y en la promoción del desarrollo sostenible y responsable climáticamente (Minam 2020 y 2021a).

Al respecto, se calcula que, para llegar a la meta de reducir la huella de carbono para el 2030, las tierras de las comunidades indígenas contribuyen en un 28%. Así pues, el trabajo de las comunidades indígenas juega un papel importante para la reducción del CO<sub>2</sub> en el aire. No obstante, estas tierras se encuentran constantemente amenazadas por la ganadería, la minería y la tala de árboles (Santos 2022).

Aunque se resaltan avances, tales como la Ley Marco sobre el Cambio Climático (2018),<sup>1</sup> el cumplimiento de las metas aún es un tema pendiente (O'Diana Rocca 2019; Ráez 2019). Como parte del problema de las políticas públicas en materia ambiental y de cambio climático, se identifican tres aristas: 1) el modelo de desarrollo, que prioriza las actividades extractivas y limita la capacidad de planificación y ordenamiento territorial; 2) la regulación y sanción en materia ambiental; y 3) la falta de articulación entre las políticas sectoriales del ambiente y del ámbito productivo (Durand 2016; Lanegra 2021; Merino 2018; Orihuela y Paredes 2017). Lo anterior genera impactos ambientales, sociales y

---

1 Esta ley surge a partir de compromisos ambientales internacionales asumidos, como el Acuerdo de París.

culturales que continúan acrecentando las brechas. Para una mayor comprensión de las limitaciones y desafíos, se necesita ahondar en interrogantes, como quiénes son los actores que se benefician de la apropiación y contaminación del medio ambiente, quiénes pagan los costos de la degradación ambiental y quiénes ganan con la asignación de protecciones estatales (Alcañiz y Gutiérrez 2022).

Si bien en algunos casos existe una percepción positiva de la gobernanza y se reconocen las políticas e instrumentos de cambio climático, es posible encontrar desafíos en torno a la implementación y en los mecanismos de gobernanza climática a nivel local (Bedoya-Mashuth y Salazar de Cardona 2014; Mayo 2020; Stuhldreher 2021, 20). Además de contar con estrategias limitadas, se encuentran dificultades para avanzar hacia una gobernanza ambiental al reconocer falta de voluntad política, financiamiento, conciencia ciudadana, acceso y calidad de la información (Harris *et al.* s. f., citado en Mayo 2020). Casos como el de Loreto y Madre de Dios ilustran la falta de capacidad y el liderazgo limitado por parte de las autoridades locales, regionales y distritales (Mayo 2020).

Entre las propuestas de cambio, una consiste en abandonar progresivamente el modelo extractivo. Se cuestiona la propuesta dominante de adaptación para pasar a un enfoque de transformación en el uso de los recursos naturales a nivel sectorial, desarrollando condiciones de mayor equidad; vale decir, atender a las brechas sociales y culturales mediante la atención a los problemas ambientales y a través de políticas pertinentes (Lanegra 2021; Mussetta 2020). Todo ello se acompaña de la necesidad transversal de incrementar la capacidad del Estado y la participación por parte de la sociedad civil (Lanegra 2021), considerando de manera particular a los pueblos indígenas dentro de la gobernanza ambiental (Carmona 2023).

## 2. Metodología

Para conocer las percepciones que se abordan en este artículo, partimos del paradigma cualitativo que se caracteriza por brindar profundidad y riqueza interpretativa a los datos, considerando diferentes entornos sociales y culturales (González-Rey 2006). Esta metodología tiene como propósito profundizar en experiencias y significados que personas o grupos otorgan al fenómeno de estudio (Creswell 2013; Willig 2013).

Participaron en total dieciséis actores. El primer grupo estuvo integrado por representantes del Estado, organizaciones no gubernamentales (en adelante ONG) y cooperación internacional (en adelante CI), todos ellos considerados *brokers* o agentes intermediarios, con capacidad de acción y decisión en las políticas públicas. El segundo grupo estuvo conformado por representantes de una organización

indígena, la academia e instituciones religiosas. Estos actores también se involucran, pero con menor nivel de influencia en la formulación de políticas públicas. La tabla 1 presenta una breve descripción de las características de cada grupo.

**Tabla 1.** Características de los actores participantes

Tipo de actor	Experiencia	Temas de interés	Cantidad
Estado (broker)	Ministerio del Ambiente Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental Gerencia de Gestión Ambiental	Minería; gobernanza en recursos naturales; enfoques interculturales, intergeneracionales y de género; gestión integral del cambio climático; mitigación de bosques y gobernanza climática	2
Organizaciones no gubernamentales (broker)	Asociación ProPurús Fundo Bosque Programa ProBosques Instituto de Defensa Legal Experiencia anterior en instituciones como el Gobierno Regional de Ucayali y el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre	Derechos de los pueblos indígenas, personas defensoras de derechos humanos y criminalidad ambiental, defensores ambientales y manejo de bosques en comunidades nativas	6
Cooperación internacional (broker)	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (Usaid)	Temas de cambio climático y bosques en la Amazonía peruana	3
Organizaciones indígenas (actor involucrado)	Federación de Comunidades Nativas del Distrito de Callería (Feconadic)	Incentivos económicos para conservación, organizaciones de mujeres y reforestación con especies de rápido crecimiento para objetivos a corto y largo plazo	1
Academia (actor involucrado)	Sector universitario, tanto en Ucayali como en Lima	Temas de cambio climático y deforestación, docencia	2
Instituciones religiosas (actor involucrado)	Iglesia católica Experiencia de trabajo en Ucayali, primero en un ámbito provincial y luego, regional	La experiencia y temas de interés se centran en la coordinación con organizaciones indígenas como la de Puerto Inca	2

**Fuente:** elaboración propia.

Los participantes fueron seleccionados mediante el criterio de conveniencia. Seguidamente se utilizó la técnica de bola de nieve hasta llegar a la saturación temática. Por un lado, el taller de coconstrucción sobre cambio climático fue diseñado como un espacio de confianza para que los participantes expresaran sus opiniones y, en conjunto, produjeran la construcción de saberes (Lykes y Crosby 2015). En este espacio se realizó la presentación del proyecto en el que se enmarca la investigación y se compartió información sensible sobre la situación del cambio climático en la Amazonía. Posteriormente, se desarrolló una actividad grupal, con el objetivo de conocer los principales intereses y percepciones sobre el funcionamiento de las últimas políticas forestales en Perú, establecer un diagnóstico sobre las causas y consecuencias, y desarrollar posibles propuestas de solución.

Por otro lado, se realizaron entrevistas individuales semiestructuradas y en profundidad con el fin de ahondar en las percepciones de los actores involucrados y *brokers* sobre el cambio climático (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio 2010; Willig 2013). Las entrevistas contaron con una guía de preguntas divididas en ejes temáticos para dotar de secuencialidad a las conversaciones.

Tanto en las entrevistas como en el taller, se empleó un protocolo de consentimiento informado como parte de las consideraciones éticas de la investigación. Se mencionó explícitamente el objetivo del proyecto, la voluntariedad de la participación, y el compromiso con la devolución y socialización de los resultados en una reunión y actividad de difusión posterior. Los instrumentos y protocolos fueron revisados y aprobados por el comité de ética del Centre on Law and Social Transformation de Noruega del Chr Michelsen de Noruega.

Para proceder con el análisis de la información, se transcribieron las entrevistas y el taller participativo. La información se organizó y codificó con base en el análisis temático, con el objetivo de identificar, analizar y reportar patrones de contenido (Braun y Clarke 2006). En cuanto a los criterios de rigor, se aplicó transparencia, coherencia y credibilidad, para favorecer el cumplimiento de la integridad en la investigación (Pistrang y Barker 2012).

### **3. Percepciones sobre el cumplimiento de las metas climáticas en Ucayali**

Si bien la mayoría de *brokers* y actores involucrados reconoce la existencia de políticas y acciones para la mitigación y adaptación del cambio climático, no perciben en ellas un discurso integrado y coherente enfocado en la sostenibilidad del territorio, ni políticas ambientales que se estén implementando a cabalidad. El establecimiento de estas medidas, en el contexto de la Ley Marco sobre el Cambio

Climático, se desarrolla en un entorno nacional marcado por la desigualdad, donde la implementación de iniciativas y programas no posee un alcance uniforme en los tres niveles del Estado. Por esta razón, los resultados se han organizado en torno a los siguientes ejes: 1) factores asociados a la limitada ejecución de políticas forestales, y 2) propuestas y retos para el trabajo a nivel de políticas públicas. La primera subsección busca explicar las razones detrás del limitado cumplimiento de políticas y programas orientados al cambio climático, tratando de entender qué dificultades y desafíos encuentran los encargados o interesados en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. La segunda subsección organiza las recomendaciones de las mismas personas entrevistadas, pero que están pensadas para ser conducidas por líderes políticos y funcionarios públicos en diferentes niveles de gobierno.

### **a. Factores asociados a la limitada ejecución de las políticas forestales**

Las percepciones de los actores entrevistados dan cuenta de la forma en que las políticas y acciones vinculadas a compromisos climáticos son ejecutadas, pero también incluyen explicaciones y razones detrás de su limitado cumplimiento. En específico, se identifican dos tipos de factores para entender por qué las metas climáticas no se cumplen de manera uniforme. Por un lado y siguiendo una perspectiva de *top-down* (Bardach 1977; Mazmanian y Sabatier 1981; Pressman y Wildavsky 1984), la falta de articulación entre los distintos niveles de gobierno influye en la precaria o nula implementación de políticas orientadas al cambio climático. Por otro lado, y siguiendo una perspectiva de *bottom-up* (Elmore 1979; Lipsky 2100), se encuentran las percepciones de *brokers* que identifican la falta de preocupación ambiental y un precario reconocimiento de la problemática del cambio climático y sus efectos en el territorio.

### **Rol del Estado y gobiernos subnacionales**

La falta de articulación entre los sectores y las políticas ambientales es una de las razones para explicar el deficiente cumplimiento de los compromisos climáticos. A partir de su experiencia de trabajo, los *brokers* señalan que la deficiencia se explica por la baja capacidad de planificación, la falta de ordenamiento territorial, la falta de regulación y fiscalización, y la no incorporación de las demandas de los sectores más vulnerables frente al cambio climático. La existencia de instituciones débiles y el fracaso de las reformas ya realizadas conducen a un escenario en el que incluso programas y políticas existentes pueden entrar en contraposición. Esta falta de articulación se plasma en diferentes sectores y niveles de gobierno. Una representante de una ONG dice al respecto:

Entonces, como le digo, el tema de articulación, pese a que hay políticas claras de apoyar la no deforestación, la gestión de las emisiones de gases de efecto invernadero y todo, no está bien... No tiene resultado. (Entrevista a representante de ONG, 2021)

Las percepciones sobre el rol del Estado y el precario cumplimiento de las metas climáticas que se plasman en las políticas públicas también se diferencian por niveles de gobierno (Stuhldreher 2021). En el ámbito nacional, las personas entrevistadas perciben una escasa articulación entre los distintos actores y sectores, así como el incumplimiento de los procesos institucionales. Los representantes de instituciones estatales y ONG que laboran en los niveles nacional y regional consideran que son los mismos procesos institucionales<sup>2</sup> los que, en muchas ocasiones, dificultan y retrasan la implementación de las políticas públicas. De esta forma, en línea con los estudios de Soares y Gutiérrez (2012) y Santos-Lacueva y Saladié (2016), las personas entrevistadas atribuyen la falta de recursos, de coordinación y de capacidad a la deficiencia histórica que perciben en la implementación nacional de políticas de adaptación al cambio climático. Como señala una de ellas, representante de un organismo de CI:

No se ve necesariamente una política clara de desarrollo territorial sostenible. Uno podría esperar que estuviera reflejado a nivel del plan nacional o el plan estratégico de desarrollo nacional, pero, en todo caso, no necesariamente repercute directamente en, luego, programas, planes y presupuestos a nivel del sector público. (Entrevista a representante de CI, 2021)

En el ámbito regional, en Ucayali, representantes del Estado, la academia y CI perciben que el trabajo que vienen realizando los Gobiernos regionales es deficiente por la falta de articulación, operatividad en campo y fiscalización. De este modo, pese a que la Ley Marco sobre el Cambio Climático establece como autoridades competentes a los Gobiernos regionales y locales (Ley 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático 2018), estos cuentan con escasos mecanismos de financiamiento del gasto ambiental, instrumentos de implementación, así como de fiscalización ambiental (Lanegra 2021). De igual forma, el esfuerzo de instituciones como la Autoridad Regional Ambiental es percibido como insuficiente, pues, teniendo infraestructura y dependencias descentralizadas, su labor y sus intervenciones han sido mínimas y poco efectivas. Adicional a ello, los actores

---

2 Tanto sectoriales como multisectoriales.

de ONG perciben que los procesos de fiscalización se encuentran atravesados por una matriz de desigualdad, que afecta más a los pequeños productores que a los grandes megaproyectos:

Gente que no tiene recursos, que busca el trabajo a través de la agricultura, te vas a encontrar con un pequeño agricultor que a las justas tiene recursos para movilizarse, talando para que siembre sus artículos, de repente maíz, yuca... Entonces, ¿a ese agricultor le vas a hacer algo? ¿Lo vas a atacar, meter a la cárcel, enjuiciar? Él solo está buscando ganarse la vida. Entonces, cuando vas y atacas casos grandes como los temas de palma aceitera, que se han judicializado aquí en Pucallpa, encuentras el otro lado de la moneda. Totalmente al revés: una gran empresa haciendo un megaproyecto para sembrar palma, llegan las autoridades también y encuentran una gran empresa, con grandes recursos y al final el juicio puede tardar diez, quince años y no hay una respuesta efectiva. (Entrevista a representante de ONG, 2021)

Finalmente, los actores involucrados que trabajan en las diferentes provincias y distritos de Ucayali<sup>3</sup> reconocen que son muy pocos los temas ambientales que el Gobierno llega a concretar. A nivel local, el escaso interés por parte de las autoridades locales juega un papel importante. Esto puede resultar muy preocupante para la legitimidad de cualquier gobierno, puesto que las instancias locales representan el lado del Estado que más cerca se encuentra de la ciudadanía. Existe un factor de desigualdad que también interviene de manera colateral en diferentes territorios, afectando iniciativas de cambio y poniendo en debate los distintos usos de la tierra en localidades donde la supervivencia se vuelve prioridad (entrevista a representante de ONG, 2021).

Dichas problemáticas se suman a una latente falta de capacidad estatal que se observa de manera transversal en los distintos niveles de gobierno (Dargent 2012; Giraudy y Luna 2017). Y, a su vez, variables de corte estructural, como la baja capacidad estatal, generan las condiciones para la proliferación de redes de corrupción y colusión entre autoridades regionales/locales y economías delictivas. Asociaciones de este tipo no son nuevas y, de manera endógena, terminan desencadenando mayor precariedad, incluso en el interior del Estado. Diversos estudios enfocados en redes de economías ilegales en la Amazonía dan cuenta de estos fenómenos (Auyero y Sobering 2019; Paredes y Pastor 2023; Paredes,

---

3 Entre ellos, representantes de la academia, de organismos de CI y de ONG.

Gianella y Olivera 2024), que son parte central en la explicación de la precaria efectividad de las políticas anticorrupción y forestales.

### **Visiones sobre el fenómeno del cambio climático**

Las personas entrevistadas también tienen varias hipótesis de corte más social y cultural para entender el deficiente cumplimiento de las metas climáticas en la región Ucayali. Estas visiones pueden agruparse en dos ejes: por un lado, factores asociados a la concepción de bosque y del cambio climático en sí mismo, que van de la mano con el rol que cumplen las comunidades indígenas en sus territorios. Por otro lado, factores de tipo contextual o intrínsecos a la educación y los estilos de vida.

En primer lugar, el tipo de visión sobre la Amazonía y el bosque es importante para explicar la escasa atención que se otorga al tema. El discurso extractivista se encuentra presente en funcionarios de diferentes niveles de gobierno y se expresa en el proyecto desarrollista del Estado: existen políticas que buscan contribuir a la conservación y reducir la deforestación, en concordancia con las metas climáticas enfocadas en la mitigación y adaptación al cambio climático, pero conviven con otras que sostienen un discurso de extracción. Ante ello, una posible explicación recae en la afiliación sectorial. El sector forestal no se encuentra a cargo del Ministerio del Ambiente, sino bajo la tutela del Ministerio de Agricultura, cuyas acciones buscan aumentar la frontera agrícola sin considerar la conservación de los bosques. Este escenario se replica a nivel regional en la titulación de territorios para cultivos, lo cual visibiliza la coexistencia de distintas visiones de desarrollo (Gianella, Salas y Olivera 2023).

Igualmente, algunos programas se encuentran circunscritos al sector ambiental, sin dialogar con otros sectores ni ser transversalizados. Tal impacto socioambiental no solo agudiza la explotación de los recursos naturales, sino también profundiza brechas culturales y sociales (Lanegra 2021). La consulta previa, por ejemplo, es percibida más como un gasto que como una oportunidad para dar voz a los intereses de diferentes grupos. Y aquí lo interesante es que la premisa sobre el incumplimiento de la consulta previa por parte del Estado aparece en la posición de una de las personas entrevistadas que representa al aparato estatal. Entonces, la crítica al funcionamiento del Estado surge desde el mismo Estado, poniendo en evidencia los desafíos que existen para una adecuada implementación y aplicación de la ley (Elmore 1979). Incluso si se asume una postura crítica, no se plantean cambios ni soluciones a corto o largo plazo. Como lo indica uno de los representantes:

Al Estado no le gusta gastar dinero en lo que es participación ciudadana; creen que eso es una pérdida de dinero, un gasto, no una inversión. Entonces, esa es la otra resistencia. Yo creo que si le digo a cualquier persona “tengo una consulta previa por 3 millones de dólares”, se la piensa cinco veces. (Entrevista a representante de Estado, 2021)

La visión del bosque desde una perspectiva extractivista se junta al escaso reconocimiento de las comunidades indígenas para que puedan operar y defender sus territorios. Esta falta de reconocimiento impide una participación activa en la toma de decisiones para temas que involucran al territorio. Si bien las comunidades indígenas son conocedoras de sus territorios (conocimiento sobre las alteraciones en las estaciones y presencia de fenómenos cíclicos) y de los usos que estos ofrecen, se prescinde de su participación o esta no se incorpora efectivamente (Espinosa 2019).

A nivel regional, el Programa de Conservación de Bosques, que busca preservar 54 millones de hectáreas de bosques tropicales (Minam 2023), no involucra a los pueblos indígenas en el esquema de conservación ambiental. Si bien pretende fortalecer las capacidades comunales para el manejo y la producción forestal sostenible, no llega a afianzar la seguridad territorial de los pueblos indígenas (Lanegra 2021; OCDE 2017). Lo mismo se observa en los procesos de titulación de tierras, en los que se enfrentan la visión de titulación individual desde una mirada occidental versus un enfoque de titulación comunitaria desde la perspectiva de los pueblos indígenas. La agenda prioriza la titulación individual, a pesar de la evidencia que respalda a la titulación comunal como un mecanismo de conservación de bosques (“La titulación de tierras” 2016). Esto se expresa en la percepción de uno de los actores entrevistados, a partir de su experiencia de trabajo académico en la región de Ucayali:

Estas nuevas soluciones de desarrollo alternativo, erradicar el cultivo de coca, generan disyuntivas internas a nivel local, en la gobernanza de estos territorios, y en ese sentido aparecen amenazas hacia los líderes que denuncian estos hechos. (Entrevista a representante de la academia, 2021)

En la misma línea, otra de las personas entrevistadas, representante de CI, percibe que la preocupación por el cuidado del bosque tiene origen centralista y no se establece un vínculo con las comunidades indígenas. Tampoco se considera que las comunidades con mayor autonomía territorial sean las más afectadas por los efectos del cambio climático, dado que su estilo de vida se sostiene enteramente por recursos del bosque (Echeverri 2010).

En segundo lugar, actores vinculados a ONG y CI señalan que la falta de concientización sobre el cambio climático y sus efectos en el territorio es otra de las causas por las cuales las medidas siguen siendo deficientes. En la mayoría de casos no hay conciencia del cambio climático como un problema que requiera atención urgente. Como indica un representante de CI, se reconoce el cambio climático como un problema que afecta a todo el país, pero no se considera la deforestación como un problema grave. Aquello concuerda con lo mencionado por Torres-Slimming *et al.* (2021) sobre la asociación entre cambio climático y contaminación, pero no con la deforestación. El estudio de Usaid (2021) también indica que los problemas ambientales no son prioritarios para la ciudadanía, pues sus principales preocupaciones giran alrededor de temas más cotidianos. Y si bien la Ley Marco señala que el Ministerio de Educación, en coordinación con los Gobiernos regionales/locales y otros ministerios, se encuentra encargado de la tarea de sensibilización sobre los impactos y riesgos del cambio climático (Ley 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático 2018), esta acción no profundiza en las particularidades del fenómeno en cada contexto.

Otros actores cuyo trabajo se encuentra vinculado a ONG perciben que, aunque existe un reconocimiento del problema, no se establecen mecanismos de acción para disminuir la deforestación concretamente. Tampoco hay conocimiento del rol de todos los actores responsables involucrados (Minam 2017), ni interés o compromiso individual o comunitario para ejercer un rol activo en la región. A pesar de ello, paradójicamente se espera que las comunidades indígenas asuman un rol de vigilancia y control (Usaid 2021). El acento recae en situaciones estructurales como la desigualdad y la necesidad política de atender los requerimientos más inmediatos de la población relacionados con la supervivencia. Estas piezas claves actúan como limitantes para asumir un discurso a largo plazo y un accionar vinculado a la conservación. Como menciona un representante de una ONG:

Política y marco regulatorio, Acuerdo de París... a nadie le interesa, la gente solo tiene tiempo para sacar su motocar y ponerse a pensar lo que va a comer hoy día. El agricultor en el campo le interesa ahorita “¿qué voy a comer mañana?”, “¿con qué voy a mandar al colegio a mis hijos?”, porque los servicios públicos son una mierda. Eso es lo que le interesa a la gente... cambio climático, todo eso es para después, la gente vive el día con día. (Entrevista a representante de ONG, 2021)

Además, los actores entrevistados también asocian la falta de concientización con el rol de la educación, distinguiendo entre espacios de educación básica regular y espacios de educación superior. Las representaciones sobre el

cambio climático y la deforestación son diferentes entre quienes están en las escuelas o colegios y aquellos que están en las universidades. La variable común es que todas las instituciones educativas, independientemente del tipo, tienen un rol importante para la concientización ambiental. Por un lado, el espacio escolar y los cambios incorporados al currículo escolar en los últimos años permiten que los estudiantes tengan mayor cercanía a temas sobre el cuidado del ambiente. Sin embargo, el aprendizaje y la concientización permanecen enfocados en la contaminación ambiental y no en problemáticas más amplias, como la deforestación y la posición que habría que asumir ante sus efectos.

En contraste con la educación básica regular, la educación superior no se encasilla en la contaminación ambiental al aproximarse a estos temas. No obstante, a pesar de mostrar mayor interés y apertura a tratar los efectos de la crisis climática, el espacio de acción para proponer e implementar alternativas de solución tampoco se logra en la universidad. Este panorama, como señala un representante de la academia, limita la posibilidad de que los estudiantes manifiesten sus intereses o satisfagan sus demandas en el espacio de las clases. Existe mayor conciencia sobre la problemática, pero la percepción de su propia capacidad de acción y agencia es muy pesimista (Carrión y Zárata 2018). Lo mismo sucede con los estudiantes que provienen de comunidades indígenas y de zonas rurales de la Amazonía, quienes tampoco tienen la posibilidad de introducir estos temas en espacios de discusión con mayor complejidad y compromiso.

## **b. Propuestas y retos para el trabajo a partir de las políticas públicas**

Junto con las percepciones sobre el limitado cumplimiento de las metas climáticas, también surgen propuestas de solución y recomendaciones de los mismos actores. No obstante, si bien las propuestas emergen de las percepciones que comparten los actores involucrados en el funcionamiento de políticas públicas, la reflexión sobre su rol y campo de acción como agentes en dichas propuestas resulta limitado. Incluso contando con la experiencia y el papel que desempeñan en la implementación y el monitoreo de las políticas, no lideran ni forman parte de sus propuestas de solución. Manteniendo un enfoque subnacional, las propuestas ofrecidas se dirigen al fortalecimiento estatal en todos sus niveles de gobierno, el afianzamiento de las capacidades de las comunidades indígenas y un cambio en el paradigma educativo.

A nivel nacional, las personas entrevistadas destacaron la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas de los equipos estatales para el monitoreo y la fiscalización de las acciones de mitigación. De igual forma, se busca un respaldo presupuestal con incentivos que vigoricen las acciones realizadas por

las comunidades, así como financiamiento para acciones de control y vigilancia. Plantean que tales necesidades son responsabilidad del Estado central y de quienes ocupan los altos cargos directivos. Sin embargo, también enfatizan que la implementación debe estar alineada con las necesidades observadas a nivel regional y local. Por consiguiente, el fortalecimiento estatal se plantea como una variable transversal a todos los niveles de gobierno, pues todos están conectados. Lo expuesto coincide con las recomendaciones de Lanegra (2021) y Gamio (2022) sobre la adopción de marcos normativos, políticas públicas y mecanismos que favorezcan la transparencia en los procesos de evaluación y monitoreo ambiental. Se proponen acciones que permitan la protección de los miembros de las comunidades indígenas para enfrentar los desafíos en torno a la implementación y la gobernanza climática (Bedoya-Mashuth y Salazar de Cardona 2014; Mayo 2020; Stuhldreher 2021, 20).

Dado que el escaso nivel de concientización en torno a la problemática ambiental es un factor sumamente limitante, la expectativa de cambio se mantiene reducida, a menos que se emprendan acciones por parte del Estado central. De este modo, la agencia de las personas entrevistadas cae en un círculo vicioso, con pocas posibilidades de acción, a pesar de su presencia y disposición como *brokers* y actores involucrados en dicha problemática. El accionar de la sociedad civil también se percibe limitado y ello va en la línea de los estudios de percepción de la opinión pública realizados por instituciones como el Minam (2017) y Usaid (2021).

Por esta razón, otro grupo de propuestas responde a un cambio en el escenario educativo, como una forma de atender a la problemática desde lo preventivo y formativo. Se manifiesta la necesidad de una reforma educativa en colegios y universidades liderada, nuevamente, por el aparato estatal. En el plano del currículo educativo, que incluye las estrategias pedagógicas, se plantea un cambio para que el diseño de los cursos responda a las necesidades y problemáticas de las comunidades y los estudiantes. Lo mismo ocurre con el trabajo de las universidades. El objetivo es aplicar un enfoque participativo que incluya el trabajo de campo como una estrategia de acercamiento a la realidad y llevar a cabo acciones pertinentes que puedan ser trasladadas a la vida profesional. Aquello va en línea con lo planteado por estudios como el de Villanueva *et al.* (2020), el cual enfatiza la influencia de la educación ambiental para desarrollar conciencia ambiental.

A nivel regional y de la mano con el fortalecimiento del Estado, se propone brindar protección y seguridad a las comunidades indígenas. Esta recomendación surge especialmente ante la problemática del narcotráfico y el tráfico de tierras, que ha generado el asesinato de líderes indígenas en los últimos años.

De manera complementaria, estudios como el de Lanegra (2021) sugieren revisar las políticas de lucha contra la corrupción y crímenes en materia ambiental, con el propósito de fortalecer las entidades de fiscalización, a partir de un enfoque participativo y de protección de derechos de defensores ambientales. Otros estudios, como los de Paredes y Pastor (2023) y Paredes, Gianella y Olivera (2024), también refieren la importancia de la protección a defensores ambientales, comunidades indígenas y pequeños agricultores víctimas de la expansión de cultivos ilegales en la Amazonía. El fortalecimiento de los derechos de las comunidades indígenas se plantea como una tarea dirigida por el Estado y por quienes operan en él.

Los hallazgos presentados permiten un acercamiento exploratorio a las percepciones de actores clave y *brokers* involucrados en esta problemática. Entre los factores identificados destacan la falta de articulación por parte de las instituciones del Estado (que a su vez se desprende de un nivel de debilidad estructural arraigado en la mayoría de instancias estatales), falta de interés y compromiso genuino con el cumplimiento de las metas climáticas, escaso nivel de concientización sobre la problemática ambiental y desigualdad estructural como condición que no permite escenarios básicos para el cuidado de territorios en riesgo. Si bien los principales hallazgos surgen de la realidad de la región de Ucayali, queda explícita la necesidad de la implementación transversal en todos los niveles de gobierno (local, regional y nacional). En este sentido, las propuestas pueden ser extrapoladas a otras realidades en las que la superficie forestal se reduzca cada vez más.

## Conclusiones

A modo de síntesis, el artículo realiza un gran aporte al dar cuenta de la aplicación y ejecución de políticas orientadas al cumplimiento de los compromisos climáticos. Desde una óptica subnacional, que profundiza las diferencias y variaciones existentes en un mismo territorio, se concluye que las políticas enfocadas en la mitigación, conservación y adaptación resultan poco efectivas para el cuidado del medio ambiente en los distintos niveles de gobierno.

Por un lado, a partir de la experiencia de trabajo de actores involucrados y *brokers*, la falta de articulación y capacidad estatal se reconoce como un factor limitante para la implementación efectiva de políticas públicas orientadas a la conservación de bosques y la protección de territorios. A esto se le suma falta de voluntad política, lo cual conduce al incumplimiento de los procesos institucionales de gestión y a la pérdida de legitimidad estatal en las comunidades indígenas (Bedoya-Mashuth y Salazar de Cardona 2014; Santos-Lacueva y Saladié 2016; Soares y Gutiérrez 2012; Stuhldreher 2021). Por otro lado, también

se señala que factores como la sostenibilidad de discursos extractivistas y el escaso nivel de conciencia sobre los efectos del cambio climático conllevan la falta de inclusión de las comunidades indígenas en los procesos de toma de decisiones (Lanegra 2021).

Es importante recalcar la limitada discusión sobre corrupción y colusión entre autoridades y economías ilegales en este estudio. Aquello no debe ser impedimento para reconocer que, en efecto, los recursos naturales son materia de interés político para diversidad de actores y en muchos casos terminan generando alianzas entre autoridades locales/regionales y mercados ilegales. Ya sea con fines electorales o de sobrevivencia política, estas alianzas ayudan a comprender la corrupción sistémica y el daño a la Amazonía que ocurren en casos subnacionales como Ucayali (Paredes, Gianella y Olivera 2024). La colusión entre autoridades locales y actores ilegales también es una variable interesante para entender el porqué de la baja capacidad estatal, la escasa efectividad de las políticas anticorrupción, y el limitado cumplimiento de las políticas orientadas al cambio climático y la reducción de la deforestación (Auyero y Sobering 2019; Paredes, Gianella y Olivera 2024).

Consideramos que el artículo deja lecciones en diferentes niveles. En primer lugar, si bien los resultados indican y describen la situación de una problemática global en el ámbito regional en Ucayali, el caso puede brindar lecciones clave para entender lo que sucede en otras regiones (Minam 2022b). A nivel metodológico, una perspectiva multinivel permite entender las variaciones dentro del territorio. Sin embargo, también ayuda a explicar lo que puede estar sucediendo en el ámbito nacional (Giraudy, Moncada y Snyder 2019). En ese sentido, los problemas identificados representan un panorama de debilidad institucional arraigado no únicamente en la región de estudio, sino también extrapolado a diversas regiones del territorio nacional.

En segundo lugar, la forma en que se aborda la problemática ambiental y territorial contribuye a incrementar mecanismos de desigualdad y reproducir el ciclo de pobreza económica. La falta de una visión sistémica que pueda privilegiar y cubrir la carencia de recursos básicos, antes de plantear soluciones fuera de contexto, genera nuevos desafíos para aquellos interesados en revertir o apaciguar los efectos del cambio climático. La lectura de la problemática tampoco debe dejar de lado el factor estructural de la desigualdad que se observa claramente en el caso de Ucayali (Porro, López-Feldman y Vela-Alvarado 2015) y la urgente necesidad de fortalecer las capacidades del Estado (Dargent 2012; Giraudy y Luna 2017). Por ello, resulta poco alentador que, a pesar de las cifras alarmantes de deforestación en Ucayali, el abordaje de esta problemática no discuta las causas estructurales ni los intereses involucrados. No se pueden esperar resultados positivos sin suplir

necesidades básicas y dar garantía de un adecuado ejercicio de derechos humanos dentro de un contexto de gobernanza climática.

Finalmente, a nivel práctico, los temas abordados ilustran un entramado de relaciones e intereses que median en el proceso de deforestación y que limitan el cumplimiento de las metas climáticas. Se percibe una clara dificultad para lograr acciones concretas a corto o largo plazo. Sobre este punto, si bien no se ha abordado exhaustivamente en el presente artículo, en los distintos niveles del Estado existen interés y expectativa, al menos en el discurso, en que las comunidades indígenas se encarguen de la defensa de sus territorios. No obstante, al no contar con los recursos suficientes frente a las mafias organizadas y el narcotráfico, las comunidades terminan perjudicadas, e incluso ocurre el asesinato de líderes y lideresas indígenas. Frente a ello, según lo manifestado por los actores involucrados e intermediarios, existe una responsabilidad estatal importante que suele diluirse al enfrentar la problemática. Por tanto, se recomienda alcanzar estabilidad y coordinación para el funcionamiento de políticas intersectoriales de mitigación del cambio climático (NAMA) en los tres niveles de gobierno (Gamio 2022). La propuesta de una gobernanza medioambiental (Carmona 2023) debe ir de la mano con la promoción y defensa de roles activos por parte de la sociedad civil y las comunidades indígenas.

## Referencias

1. Alcañiz, Isabella y Ricardo A. Gutiérrez. 2022. *The Distributive Politics of Environmental Protection in Latin America and the Caribbean*. Elements in Politics and Society in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009263429>
2. Auyero, Javier y Katherine Sobering. 2019. *The Ambivalent State: Police-Criminal Collusion at the Urban Margins*. Oxford: Oxford University Press.
3. Bardach, Eugene. 1977. *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge: MIT Press.
4. Bedoya-Mashuth, Julia y Melva Salazar de Cardona. 2014. "Cambio climático y adaptación para la región de los Santanderes: percepciones y consideraciones desde el marco legal". *DIXI* 16 (19): 71-82. <https://doi.org/10.16925/di.v16i19.733>
5. Borrini-Feyerabend, Grazia, Nigel Dudley, Tilman Jaeger, Barbara Lassen, Neema Pathak Broome, Adrian Philips y Trevor Sandwith. 2014. "Gobernanza de áreas protegidas. De la comprensión a la acción". Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. <https://iucn.org/es/resources/publicacion/gobernanza-de-areas-protegidas-de-la-comprension-la-accion>
6. Braun, Virginia y Victoria Clarke. 2006. "Using Thematic Analysis in Psychology". *Qualitative Research in Psychology* 3 (2): 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp0630a>

7. Carmona, Rosario. 2023. “Participación de los pueblos indígenas en la política climática. Una revisión etnográfica de la experiencia chilena”. *AIBR: Revista de Antropología Iberoamericana* 18 (1): 17-39. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8936893>
8. Carrión, Julio y Patricia Zárate. 2018. *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2016/17: un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. <https://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/1113>
9. Creswell, John W. 2013. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among Five Approaches*. Los Ángeles: Sage Publications.
10. Dargent, Eduardo. 2012. *El Estado en el Perú: una agenda de investigación*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/136843>
11. Durand, Francisco. 2016. *Cuando el poder extractivo captura el Estado: lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Lima: Oxfam.
12. Echeverri, Juan Álvaro. 2009. “Pueblos indígenas y cambio climático: el caso de la Amazonía colombiana”. *Bulletin de l’Institut Français d’Études Andines* 38 (1): 13-28. <https://doi.org/10.4000/bifea.2774>
13. Echeverri, Juan Álvaro. 2010. “Percepciones y efectos de cambio climático en grupos indígenas de la Amazonía colombiana”. *Folia Amazónica* 19 (1-2): 85-93. <https://doi.org/10.24841/fa.v19i1-2.344>
14. “El Perú apunta a tener ‘cerro deforestación’ para 2021”. *El Peruano*, 18 de noviembre. <https://elperuano.pe/noticia/23994-el-peru-apunta-a-tener-cero-deforestacion-para-2021>
15. Elmore, Richard F. 1979. “Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions”. *Political Science Quarterly* 94 (4): 601-616. <https://doi.org/10.2307/2149628>
16. Espinosa, Oscar. 2019. “No hay tiempo conforme’: percepciones sobre el cambio climático en comunidades indígenas de la Amazonía peruana”. *Espacio y Desarrollo* 33: 9-27. <https://doi.org/10.18800/espacioydesarrollo.201901.001>
17. Gamio Aita, Pedro. 2022. “Pandemia, cambio climático y el Perú”. En *Desafíos y perspectivas de la situación ambiental en el Perú. En el marco de la conmemoración de los 200 años de vida republicana*, editado por Augusto Castro y María Isabel Merino Gómez, 359-373. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://doi.org/10.18800/978-9972-674-30-3.018>
18. Gianella, Camila, Mariana Salas y Skarlet Olivera. 2023. *Deforestación y cambio climático. Retos pendientes*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. [https://assets-global.website-files.com/618ed5b1575fd9c8e7a2f3a5/63da979a66117519a52fa91c\\_20190%20Deforestacion%20y%20cambio%20climatico%20\(1\).pdf](https://assets-global.website-files.com/618ed5b1575fd9c8e7a2f3a5/63da979a66117519a52fa91c_20190%20Deforestacion%20y%20cambio%20climatico%20(1).pdf)
19. Giraudy, Agustina y Juan Pablo Luna. 2017. “Unpacking the State’s Uneven Territorial Reach: Evidence from Latin America”. En *States in the Developing World*, editado por Atul Kohli, Deborah J. Yashar y Miguel A. Centeno, 93-120. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316665657.005>
20. Giraudy, Agustina, Eduardo Moncada y Richard Snyder. 2019. “Subnational Research in Comparative Politics: Substantive, Theoretical, and Methodological Contributions”. En *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*, editado por Agustina Giraudy, Eduardo Moncada y Richard Snyder, 2-54. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108678384.001>

21. González Rey, Fernando. 2006. *Investigación cualitativa y subjetividad*. Ciudad de Guatemala: ODHAG.
22. Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio. 2010. *Metodología de la investigación*. Ciudad de México: Mc Graw Hill.
23. “La titulación de tierras comunales puede asegurar conservación de bosques en Perú y Ecuador”. *Mongabay*, 5 de julio. <https://es.mongabay.com/2016/07/la-titulacion-tierras-comunales-puede-asegurar-conservacion-bosques-peru-ecuador/>
24. Lanegra, Ivan. 2021. “Política ambiental y del cambio climático”. CIES, PUCP, IEP, Asociación Civil Transparencia, CIUP, IDEA Internacional. [https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2021/04/18\\_dp\\_medio\\_ambiente.pdf](https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2021/04/18_dp_medio_ambiente.pdf)
25. Ley 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático. 2018. *El Peruano*, 18 de abril. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-marco-sobre-cambio-climatico-ley-n-30754-1638161-1>
26. Lipsky, Michael. 2010. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
27. Lykes, M. Brinton y Alison Crosby. 2015. “Creative Methodologies as a Resource for Mayan Women’s Protagonism”. En *Psychosocial Perspectives on Peacebuilding*, editado por Brandon Hamber y Elizabeth Gallagher, 147-186. Cham: Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-09937-8\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-319-09937-8_5)
28. Mayo, Maritza. 2020. “Gobernanza necesaria para la elaboración del plan local de cambio climático en Iquitos 2020-2025”. Tesis de especialización, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso Ecuador).
29. Mazmanian, Daniel A. y Paul A. Sabatier. 1981. *Effective Policy Implementation*. Lexington: Lexington Books.
30. Merino, Roger. 2018. “Re-Politicizing Participation or Reframing Environmental Governance? Beyond Indigenous’ Prior Consultation and Citizen Participation”. *World Development* 111: 75-83. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.06.025>
31. Minam (Ministerio del Ambiente). 2017. “Línea de base de entrada Ucayali. Conocimiento y percepción del cambio climático”. [https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/sinia/archivos/public/docs/conocimiento\\_y\\_percepcion\\_de\\_cambio\\_climatico\\_-\\_ucayali.pdf](https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/sinia/archivos/public/docs/conocimiento_y_percepcion_de_cambio_climatico_-_ucayali.pdf)
32. Minam (Ministerio del Ambiente). 2020. *Actualización de las Metas Climáticas del Perú al 2030. Construyendo un nuevo desarrollo con sentido de urgencia y ambición*. Lima: Ministerio del Ambiente. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1451276/2.%20Cartilla%20de%20actualizaci%C3%B3n%20de%20las%20NDC.pdf.pdf>
33. Minam (Ministerio del Ambiente). 2021a. *Contribuciones determinadas a nivel nacional del Perú. Reporte de actualización, periodo 2021-2030*. Lima: Gobierno del Perú. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1675213/Actualizaci%C3%B3n%20de%20las%20NDC%20del%20Per%C3%BA%20al%202030.pdf?v=1663622045>
34. Minam (Ministerio del Ambiente). 2021b. “Estrategia Nacional ante el Cambio Climático al 2050”. Repositorio Digital del Ministerio del Ambiente. <https://repositoriodigital.minam.gob.pe/handle/123456789/795>
35. Minam (Ministerio del Ambiente). 2022a. “Disminuye en 32 % la pérdida de bosques amazónicos en el Perú”. <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/653985-disminuye-en-32-la-perdida-de-bosques-amazonicos-en-el-peru>

36. Minam (Ministerio del Ambiente). 2022b. “Estrategia Nacional ante el Cambio Climático al 2050”. <https://www.gob.pe/institucion/minam/campa%C3%B1as/3453-estrategia-nacional-ante-el-cambio-climatico-al-2050>
37. Minam (Ministerio del Ambiente). 2023. *Cobertura de bosques al 2021. Apuntes del Bosque 9*. Lima: Ministerio del Ambiente. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4770565/Apuntes%20N9\\_%28versionfinal%29.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4770565/Apuntes%20N9_%28versionfinal%29.pdf)
38. Mussetta, Paula. 2020. “La adaptación como respuesta al cambio climático. Notas acerca de las contracaras de un paradigma dominante”. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* 24 (634): 1-22. <https://doi.org/10.1344/sn2020.24.27841>
39. OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico). 2017. *Evaluaciones de desempeño ambiental: Perú 2017*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal); OCDE. <https://www.oecd.org/publications/evaluaciones-del-desempeno-ambiental-peru-2017-9789264289000-es.htm>
40. O’Diana Rocca, Richard André. 2019. *Contribuir para tener más tiempo: análisis legal y el Estado de avance de las NDC en el Perú*. Lima: Movimiento Ciudadano frente al Cambio Climático (Mocicc). <https://mocicc.org/biblioteca-ambiental/contribuir-para-tener-mas-tiempo-analisis-legal-y-el-estado-de-avance-de-las-ndc-en-el-peru/>
41. Orihuela, José Carlos y Maritza Paredes. 2017. “Fragmented Layering: Building a Green State for Mining in Peru”. En *Resource Booms and Institutional Pathways: The Case of the Extractive Industry in Peru*, editado por Eduardo Dargent, José Carlos Orihuela, Maritza Paredes y María Eugenia Ulfe, 97-117. Cham: Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-53532-6\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-319-53532-6_4)
42. Otero-Bahamón, Silvia. 2019. “Subnational Inequality in Latin America: Empirical and Theoretical Implications of Moving beyond Interpersonal Inequality”. *Studies in Comparative International Development* 54 (2): 185-209. <https://doi.org/10.1007/s12116-019-09281-6>
43. Paredes, Maritza, Camila Gianella y Skarlet Olivera. 2024. “Corrupting Climate Change Institutions from the Inside: Systemic Collusion in the Peruvian Forest Governance”. *Political Geography* 108: 102991. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2023.102991>
44. Paredes, Maritza y Álvaro Pastor. 2023. “Illicit Crops in the Frontier Margins: Amazonian Indigenous Livelihoods and the Expansion of Coca in Peru”. *The Journal of Peasant Studies* 0 (0): 1-22. <https://doi.org/10.1080/03066150.2023.2225413>
45. Porro, Roberto, Alejandro López-Feldman y Jorge W. Vela-Alvarado. 2015. “Forest Use and Agriculture in Ucayali, Peru: Livelihood Strategies, Poverty and Wealth in an Amazon Frontier”. *Forest Policy and Economics* 51: 47-56. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2014.12.001>
46. Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky. 1984. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It’s Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation*. Berkeley: University of California Press.
47. Prevo, Lotte, Maria Jansen y Stef Kremers. 2022. “The Broker Role in Societal Activation of Long-Term Welfare Recipients: A Jack of All Trades?”. *Journal of Social Work* 22 (2): 460-478. <https://doi.org/10.1177/14680173211008421>

48. Pristrang, Nancy y Chris Barker. 2012. "Varieties of Qualitative Research. A Pragmatic Approach to Selecting Methods". En *APA Handbook of Research Methods in Psychology*, vol. 2, editado por Harris M. Cooper, 5-18. Washington D.C.: American Psychological Association.
49. Ráez Luna, Ernesto F. 2019. *Cambio climático en el Perú: contribuciones nacionales, su definición y su avance*. Lima: Movimiento Ciudadano frente al Cambio Climático. [https://repositorio.ana.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12543/4776/ANA\\_0003285.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ana.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12543/4776/ANA_0003285.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
50. Santos, Geraldine. 2022. "Estudio señala que bosques en tierras indígenas son claves para mitigar la crisis climática". *Ojo Público*, 31 de marzo. <https://ojo-publico.com/ambiente/territorio-amazonas/tierras-indigenas-son-claves-para-mitigar-la-tesis-climatica>
51. Santos-Lacueva, Raquel y Óscar Saladié. 2016. "Acción pública en materia de turismo y cambio climático: las percepciones de los stakeholders en la Riviera Maya (México)". *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural* 14 (3): 611-629. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88145925004>
52. Serfor (Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre). 2021. "Cobertura y pérdida de bosques húmedos amazónicos al 2020". Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor). <https://geo.serfor.gob.pe/geoserfor/index.php/zonificacion/reporte-humedales>
53. Siegel, Karen M. 2016. "Environment, Politics and Governance in Latin America". *European Review of Latin American and Caribbean Studies / Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 102: 109-117. <https://www.jstor.org/stable/44028196>
54. Soares, Denise e Isabel Gutiérrez. 2012. "Vulnerabilidad social, institucionalidad y percepciones sobre el cambio climático: un acercamiento al municipio de San Felipe, Costa de Yucatán". *Ciencia ergo-sum, Revista Científica Multidisciplinaria de Prospectiva* 18 (3): 249-263. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10420073006>
55. Stuhldreher, Amalia Margarita. 2021. "Cambio climático y gobernanza multinivel en Uruguay: percepciones tras diez años del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático". *Perfiles Latinoamericanos* 29 (58): 1-25. <https://doi.org/10.18504/pl2958-004-2021>
56. Torres-Slimming, Paola Alejandra, Lucía López Flórez, Karina Castañeda Checa, Oscar Durand Galarza, Paula Skye Tallman y Gabriela Salmón-Mulanovich. 2021. "Explorando percepciones del impacto del cambio climático en tres regiones en el Perú". *Revista Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente* 8: 101-117. <https://doi.org/10.18800/kawsaypacha.202102.005>
57. Usaid (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional). 2021. "Prevenir 360. Percepciones sobre delitos ambientales en el Perú". Proyecto Prevenir de Usaid. <https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/Prevenir-360-3-Percepciones-integrado-1.pdf>
58. Vargas Melgarejo, Luz María. 1994. "Sobre el concepto de percepción". *Alteridades* 8: 47-53. <https://alteridades.izt.uam.mx/index.php/Alte/article/view/588>
59. Villanueva Blas, Heleda Dalila, Medina Moreno, Olga Alessandra y Alex Oswaldo Sánchez Huarcaya. 2020. "Estudio documental: importancia de la educación ambiental en la educación básica". *Revista Iberoamericana Ambiente y Sustentabilidad* 3 (1): 6-14.

60. Willig, Carla. 2008. *Introducing Qualitative Research in Psychology*. Berkshire: McGraw Hill Education. <http://www.ocw.upj.ac.id/files/Textbook-PSI-308-Introducing-Qualitative-Research-in-Psychology.pdf>



**Mariana Salas** es magíster en Psicología Comunitaria y licenciada en Psicología con mención en Psicología Clínica por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Docente e investigadora de la Facultad de Psicología de la misma institución y Escuela de Posgrado - Maestría en Psicología Comunitaria. Sus líneas de investigación se relacionan con la salud mental comunitaria, la memoria y la educación sobre el periodo de violencia política y el cambio climático. Últimas publicaciones: “La Generación Bicentenario y los procesos de construcción de memorias desde las representaciones artísticas en Perú (2020-2023)”, *Epistemological Others, Languages, Literatures, Exchanges and Societies Journal* 13: 1-20, 2023; y *Deforestación y cambio climático. Retos pendientes* (en coautoría) (Lima: PUCP, 2023).  
✉ [marianap.salas@pucp.pe](mailto:marianap.salas@pucp.pe) \* <https://orcid.org/0000-0002-9008-5778>

**Skarlet Olivera** es licenciada en Ciencia Política y Gobierno y BA en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Predocente e investigadora del Departamento de Ciencias Sociales en la misma institución. Sus líneas de investigación se relacionan con la teoría del Estado, la política de las políticas públicas, la construcción del Estado en América Latina y África, y la política comparada. Últimas publicaciones: “Corrupting Climate Change Institutions from the Inside: Subnational Informal Practices in the Peruvian Forest Governance” (en coautoría), *Political Geography* 108: 102991, 2024, <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2023.102991>; y *Deforestación y cambio climático. Retos pendientes* (en coautoría) (Lima: PUCP, 2023).  
✉ [solivera@pucp.edu.pe](mailto:solivera@pucp.edu.pe) \* <https://orcid.org/0000-0002-2789-4759>