

HACIA UNA POLÍTICA NACIONAL FLUVIAL AMAZÓNICA (PNFA)



Hacia una política nacional fluvial amazónica (PNFA)



VICEALMIRANTE JORGE MOSCOSO FLORES
Egresado de la Escuela Naval del Perú en 1979 con el grado de Bachiller y Licenciado en Ciencias Marítimas. Especialista en planificación y dirección estratégica operativa y administrativa, gestión de recursos humanos, sistema de presupuesto estatal y proyectos de inversión; y tiene amplia experiencia en formulación y gestión de políticas públicas, administración financiera y procesos de contrataciones en el país y en el extranjero. Ocupó el cargo de Director Ejecutivo del Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social (PAIS), del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, desde el 26 mayo de 2017. Se desempeñó como Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas entre enero de 2015 y diciembre de 2016. Otros cargos que ocupó fueron Director Ejecutivo de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa (2006), Agregado Naval y de Defensa en la Embajada del Perú en los Estados Unidos (2007-2008), Subjefe del Estado Mayor General de la Marina (2009-2010), Subjefe del Estado Mayor de la Comandancia General de Operaciones del Pacífico (2011), Comandante General de Operaciones de la Amazonía y Quinta Zona Naval (2012-2013) y Director General de Capitanías y Guardacostas (2014).

RESUMEN
La Amazonía peruana no ha alcanzado un nivel de desarrollo económico y social, debido a muchos factores, como la ausencia del Estado, los insuficientes servicios ofrecidos, la geografía difícil o la dispersión poblacional. Para solucionar estas deficiencias, el autor propone establecer una política que proteja y aproveche la red fluvial amazónica.

PALABRAS CLAVE
Amazonía, Política Nacional Fluvial Amazónica, articulación multisectorial, Hidrovía Amazónica.

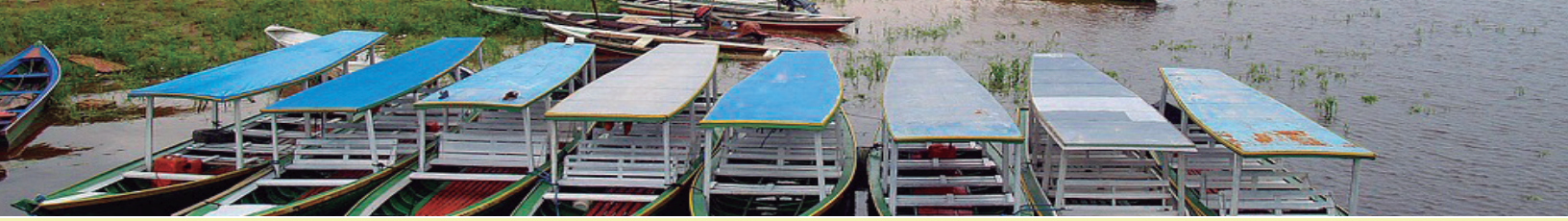
ABSTRACT
The Peruvian Amazonia has not reached a level of economic and social development due to many causes, such as absence of the State, insufficient offered services, difficult geography or population dispersal. In order to solve these deficiencies, the author proposes to establish a policy that protects and takes advantage of the Amazonian fluvial network.

KEYWORDS
Amazonia, Amazonian Fluvial National Policy, multisectoral articulation, Amazonian Hydro way.

1. Introducción

La Amazonía peruana cubre una vasta extensión del territorio nacional. Según el Ministerio del Ambiente[1], la "selva se ubica en la vertiente oriental de los Andes, y se constituye como territorio llano amazónico, de vertientes orientales y contrafuertes andinos, cuyas laderas están cubiertas de bosque. Caracterizada por su densa vegetación y ríos de gran caudal, que al llegar a la llanura amazónica, adoptan cursos sinuosos o meandros". Sin embargo, respecto a la población que la habita, el Instituto Nacional de Estadística e Informática[2] señaló que es la región menos poblada, alberga solo al 13% de la población total del Perú y que en ella existen 2703 comunidades nativas, que han declarado pertenecer a 44 pueblos indígenas u originarios.

1. MINISTERIO DEL AMBIENTE. Informe Nacional del Ambiente 2012-2013. Lima: Ministerio del Ambiente. 2013.
2. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. Informe. Perfil Sociodemográfico del Perú, Censos Nacionales 2017: XII Censo de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. 2018.



Según el trabajo de medición del Índice de Progreso Social realizado por CENTRUM PUCP[3], las regiones incluidas en el territorio amazónico registran niveles de progreso social entre bajo y muy bajo, lo cual se traduce en indicadores de desarrollo con valores muy por debajo de los necesarios para lograr un adecuado nivel de calidad en la población de esas regiones, en especial las comunidades nativas.

En 2012 fuertes precipitaciones provocaron un aumento progresivo del nivel de agua de los ríos en Loreto. Este fenómeno fue el causante de inundaciones que afectaron, según datos del Gobierno Regional de Loreto, al 23% de la población (19 209 familias damnificadas y 18 400 afectadas) de la región, y ocasionó desplazamientos de comunidades enteras que fueron atendidas por el sistema de Defensa Civil. El río Amazonas alcanzó un máximo histórico el 20 de abril de ese año, con 118,97 metros, lo que afectó la infraestructura y los servicios de Iquitos y otros centros poblados ribereños. Este evento puso a prueba la capacidad de respuesta del Estado ante una situación de emergencia de gran magnitud, y evidenció una pobre articulación intergubernamental e intersectorial para remediar los efectos adversos en la calidad de vida de la población.

Las fronteras fluviales amazónicas son espacios de integración fronterizos en los que el Estado debe ejercer una debida administración. Sin embargo, en estos espacios se realizan actividades ilícitas, como tala y minería ilegal, tráfico de drogas, tráfico de personas, etc. Estas actividades ilícitas se desarrollan siguiendo un protocolo de presencia y control territorial definido. De acuerdo con Toche[4], las causas principales de la mala administración estatal en esta zona son la reducida presencia del Estado peruano, la lejanía y la falta de interacción de las instituciones. Por ello, se requiere una legislación especial y un accionar coordinado con las autoridades de los países vecinos.

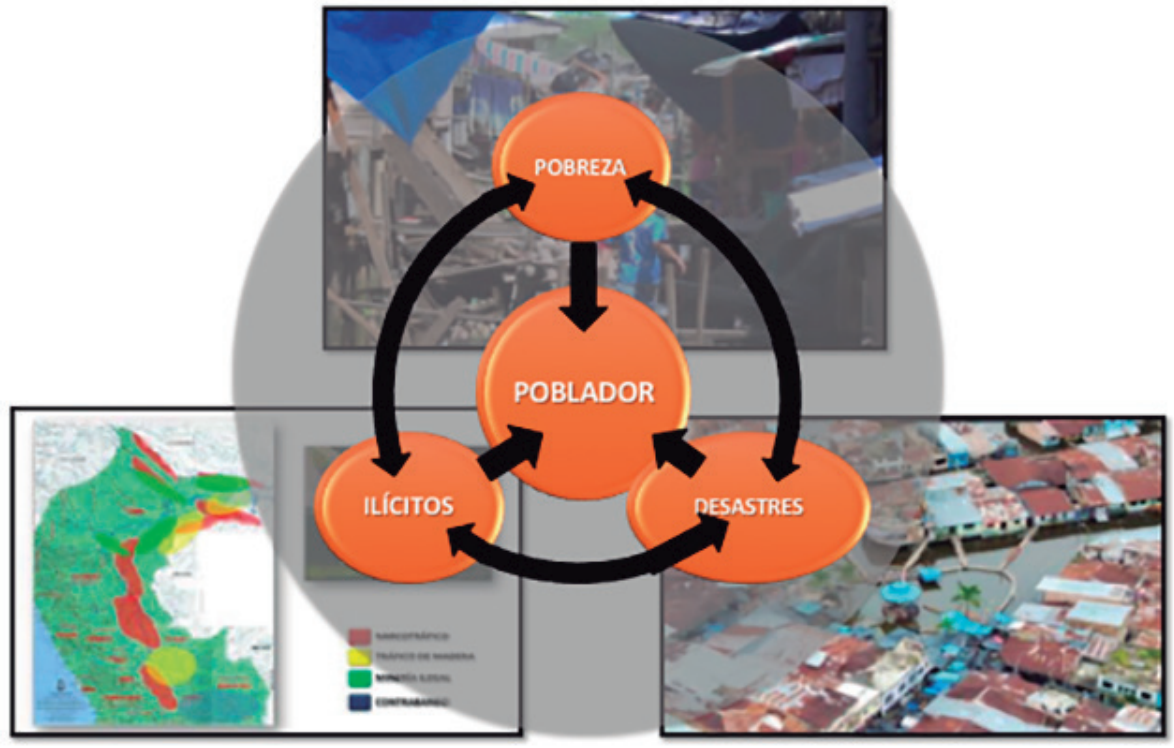
Se trata de un círculo de la vulnerabilidad que afecta directamente al poblador de la Amazonía, especialmente a las comunidades más alejadas. Así, los retos para propiciar la presencia sostenible del Estado son la geografía y la dispersión poblacional. Con ese fin, se necesita una articulación vinculante derivada de instrumentos de gobernanza y gestión pública multisectorial.

En países de geografía tan diversa y compleja como el nuestro, se explica la importancia que debe darse al ámbito fluvial, porque los ríos proporcionan sistemas de comunicación, fuentes de agua potable, recursos naturales y gran variedad de productos alimenticios. En este sentido, la CEPAL[5] precisó que, a pesar de la trascendencia de lo fluvial en América del Sur, su cobertura, extensión y relevancia no han sido lo suficientemente apreciadas.

En la región amazónica, la navegación fluvial es la principal forma de comunicación y constituye un eje fundamental para su desarrollo. Por ese motivo, el *Manual de conceptos y terminología sobre la realidad marítima* de la Marina de Guerra del Perú[6], menciona que "la navegación fluvial es el

3. CENTRUM PUCP. Resultados del Índice de Progreso Social Regional del Perú 2019. Lima: CENTRUM. 2019.
4. TOCHE, Eduardo. Guerra y democracia: los militares peruanos y la construcción nacional. Lima: DESCO. 2008.
5. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Facilitación del Transporte y el Comercio en América Latina y el Caribe. 2016. [Consulta: 20 de agosto de 2020]. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37619/Bolet%-C3%ADn%20FAL%20325_es.pdf?sequence=1
6. MARINA DE GUERRA DEL PERÚ. Manual de conceptos y terminología sobre la realidad marítima. Lima: Dirección de Intereses Marítimos. 2014.





Circulo de la vulnerabilidad.

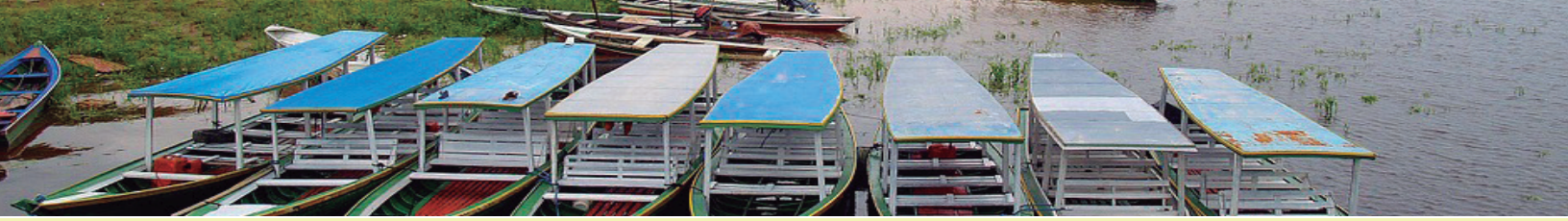
modo de transporte más conveniente para su preservación ambiental y un excelente factor de integración, ya que los ríos principales y los cientos de afluentes de distinta magnitud que la penetran pueden ser transformados en vías permanentes de navegación, para el intercambio de bienes y servicios y su gran posibilidad de desarrollo sostenible".

El círculo de la vulnerabilidad y el potencial de la red fluvial constituyen retos para la acción del Estado en la Amazonía, con criterios de calidad, oportunidad y sostenibilidad.

2. Pertinencia para definir el problema público

El artículo 69 de la Constitución Política del Perú establece que "el Estado promueve el desarrollo sostenible en la Amazonía, con una legislación adecuada", la cual debe propiciar la articulación funcional de los sectores e instituciones competentes mediante políticas sectoriales o multisectoriales de aplicación en la región amazónica, y fortalecer, entre otros aspectos, la institucionalidad, calidad, oportunidad y sostenibilidad de la presencia del Estado. Dentro de ello cabe resaltar la adecuada protección y el uso de los ríos navegables en dicha región.

En 2020[7] el Laboratorio de Crecimiento de la Universidad de Harvard, en asociación con la Fundación Gordon y Betty Moore, efectuó una investigación orientada a "proporcionar insumos y recomendaciones de política para acelerar el desarrollo de la región Loreto y generar prosperidad de forma sostenible". Entre otros aspectos del análisis, se menciona a la Hidrovía Amazónica como un proyecto orientado



a mejorar la navegabilidad a lo largo de 2687 kilómetros de los ríos Marañón, Ucayali, Huallaga y Amazonas, y contribuir al desarrollo del intercambio comercial en el Corredor Interoceánico Norte, que integra el puerto de Paita con el eje del Amazonas. Sin embargo, dicho proyecto está actualmente paralizado por las múltiples interrogantes respecto a su posible impacto ambiental. En otras palabras, los estudios de impacto ambiental y el análisis de factibilidad "carecen de información suficiente para establecer la sostenibilidad del proyecto y sus efectos en el desarrollo socioeconómico de Loreto y el resto de áreas que serían afectadas por la hidrovía".

Por otro lado, el mismo estudio menciona que Loreto depende de una de las "fuentes de energía más costosas, volátiles y contaminantes: plantas diésel y combustible residual". Por lo tanto, la provisión de fuentes renovables de energía, y dentro de ellas principalmente la energía solar, tienen un rol estratégico en el desarrollo sostenible de dicha región.

Finalmente, el estudio identifica como una "restricción vinculante al crecimiento de Loreto la capacidad del Estado para resolver fallas de coordinación e información asociadas al proceso de autodescubrimiento", entendido como la capacidad de producir en forma competitiva nuevos productos y servicios dentro del concepto de diversificación productiva y transformación estructural.

Este estudio muestra la complejidad del proceso de desarrollo de la región Loreto, la más grande del territorio amazónico de nuestro país, y la necesidad de ajustar la "dicotomía entre la sostenibilidad ambiental y desarrollo económico". Ello constituye un claro ejemplo que debe considerar necesariamente la discusión sobre los problemas públicos a solucionar, a fin de lograr el desarrollo sostenible en la Amazonía dentro de una visión integral y multisectorial. En ese sentido, la ponderación de las variables intervinientes y la participación de los actores relevantes deberán ser cuidadosamente definidas para lograr el equilibrio entre sostenibilidad ambiental y desarrollo económico, respetando la pertinencia cultural.

La naturaleza compleja de la problemática fluvial amazónica constituye un elemento clave coadyuvante al proceso de desarrollo de la región Loreto y, por ende, a las otras regiones del territorio amazónico. Por ello, siguiendo la Guía de Políticas Nacionales del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)[8], el punto de inicio nos lleva a considerar una ruta denominada el "análisis de pertinencia", que permitirá evaluar las "características y necesidades del contexto para tener la certeza de la conveniencia de la formulación de una nueva política nacional".

Según el CEPLAN[9], para la discusión y evaluación de la pertinencia de contar con una política pública, antes de iniciar el proceso de elaboración, se proponen tres criterios excluyentes:

a. El asunto de interés SÍ es un problema de carácter público.

b. El asunto de interés SÍ es de prioridad nacional.

c. El asunto de interés NO es atendido por otro instrumento de gestión.

Entonces la primera tarea consistirá en la preparación de un diagnóstico situacional, para determinar si la presencia y la acción del Estado en la red fluvial amazónica, respecto a su efectividad y sostenibilidad, constituye una preocupación que aplica a los criterios mencionados por el CEPLAN para el análisis de la pertinencia. Pensamos



que la particularidad sociocultural de las comunidades amazónicas, la morfología de los ríos, la navegación fluvial, las características de biodiversidad, la presencia de actividades ilícitas, entre otros aspectos, requieren un tratamiento diferenciado que responda a su propia dinámica en aspectos de protección, conservación y desarrollo. Por ese motivo, corresponde evaluar los criterios si:

a. Existe evidencia referida a la problemática fluvial y su relación con carencias y necesidades de la población amazónica como una oportunidad de mejora o un riesgo a evitar.

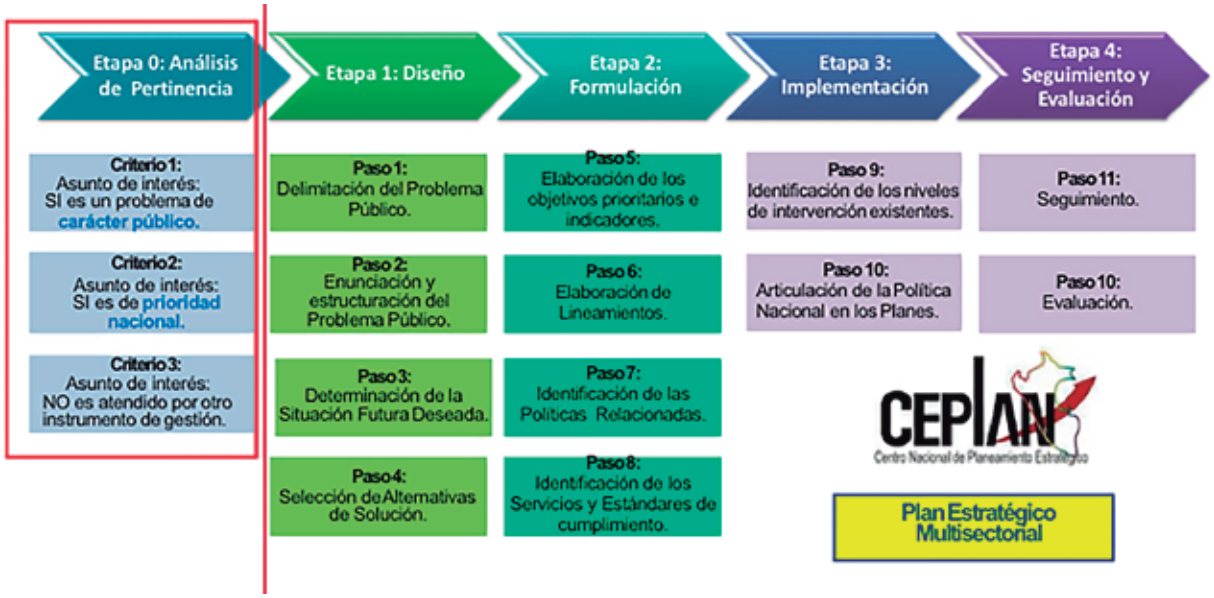
b. Los actores del ámbito político, junto con la sociedad civil, califican la situación actual de la problemática fluvial amazónica como indeseable y que afecta el ejercicio de los derechos o el bienestar de la población amazónica.

c. Su solución requiere la intervención del sector público de manera articulada.

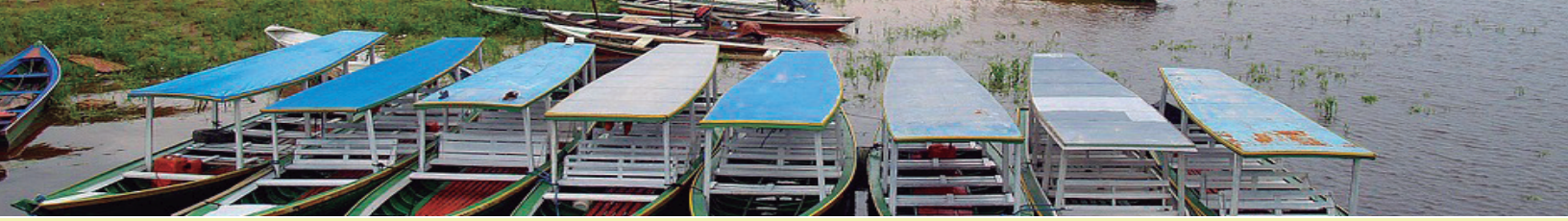
3. Iniciando el proceso de elaboración de la Política Nacional Fluvial Amazónica (PNFA)

Producto de la reflexión institucional llevada a cabo en la Dirección de Intereses Marítimos de la Marina de Guerra del Perú, y con el fin de asegurar un adecuado proceso de elaboración de la PNFA, se ha preparado un plan de trabajo que consiste en:

a. Conformar cuatro grupos de trabajo de la PNFA, con sedes en Lima, Iquitos, Pucallpa y Puerto Maldonado. El grupo de trabajo de Lima se denomina Grupo Impulsor de la PNFA y está integrado por representantes de la Marina de Guerra, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Ministerio de Cultura. El objetivo inicial de este grupo es efectuar el análisis de pertinencia para la elaboración de la PNFA. Los grupos de trabajo descentralizados de Iquitos, Pucallpa y Puerto Maldonado tienen como finalidad coadyuvar al proceso de elaboración



Etapas elaboración de una política nacional.



de la PNFA a través de coordinaciones y contactos con los actores relevantes de las regiones, a fin de asegurar una adecuada retroalimentación al proceso y lograr su legitimidad.

b. Suscripción de convenios de cooperación con sectores e instituciones de interés para generar una sinergia funcional dentro del proceso de elaboración de la PNFA.

c. Suscripción de convenios de cooperación con universidades nacionales y regionales de Loreto y Ucayali, para la incorporación de jóvenes estudiantes en la modalidad de prácticas profesionales en el proceso de elaboración de la PNFA.

d. Realización de foros y talleres de trabajo virtual y presencial en Iquitos, Pucallpa y Puerto Maldonado para incorporar diversos criterios de la problemática regional como insumos para el proceso de elaboración de la PNFA.

4. Primer taller para la elaboración de la PNFA

La primera actividad programada en el proceso de elaboración de la PNFA fue un taller virtual para la región Loreto realizado el 8 de julio, con la participación de 30 representantes de diversos sectores, instituciones, autoridades políticas y representantes de las comunidades nativas, según se detalla a continuación:

Representantes de los sectores: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa (Marina de Guerra del Perú), Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Cultura.

Autoridades y representantes de instituciones de la región Loreto: Gobierno Regional de Loreto, Comunidad Nativa Secoya del Alto Putumayo, Comunidad Nativa Siekopai, Universidad de la Amazonía, Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana.

Otras instituciones afines a la Amazonía: Wildlife Conservation Society (WCS), Universidad de Ingeniería y Tecnología (UTEC), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

Durante el mencionado taller se realizó un fructífero intercambio de ideas sobre la problemática fluvial. Pueden resaltarse los siguientes aspectos considerados como prioritarios por los participantes:

a. Información técnica, científica y social del ámbito fluvial, considerada como insuficiente y no sistematizada para un adecuado proceso de toma de decisiones que permita la administración de dicho espacio. Se mencionan, entre otros temas, la dinámica económica, social y cultural de las poblaciones amazónicas, la dinámica física de los ríos amazónicos, el monitoreo hidrosedimentológico de los ríos y el diseño de vías navegables para mejorar el transporte fluvial.

b. Institucionalidad muy pobre, entendida como falta de espacios de articulación funcional para alcanzar soluciones oportunas, de calidad y sostenibles. Se mencionan, entre otros temas, la falta de evaluación ambiental estratégica para el diseño de políticas referidas a la Amazonía, la pobre e ineficiente presencia del Estado, la inexistencia de gobernanza del transporte fluvial y la desarticulación entre los planes de desarrollo regional con el plan de desarrollo nacional.

c. Impactos en la sostenibilidad ambiental y social, entendida como la falta de equilibrio en la dinámica fluvial. Se



mencionan, entre otros temas, las hidrovías como proyectos de impacto al ecosistema, la afectación a los recursos vivos especialmente peces, la tala ilegal, la contaminación de los ríos por minería ilegal y el trafico ilícito de drogas.

d. Conectividad y transporte fluvial, entendidos como el uso de la vía fluvial para el movimiento de personas y carga diversa. Se mencionan, entre otros temas, el inadecuado movimiento de embarcaciones, la falta de conectividad geográfica, la escasa e inadecuada conectividad de Internet, las vaciantes y la falta de logística portuaria fluvial, y el difícil acceso a servicios de salud y educación.

e. Seguridad entendida como el sistema de vigilancia y control que permita el desarrollo de las diversas actividades en el ámbito fluvial amazónico. Se mencionan la ausencia de ayudas a la navegación para cruzar malos pasos, la poca seguridad en el transporte fluvial, la presencia de actividades ilícitas (tala ilegal, minería ilegal y trafico de drogas) y la falta de vigilancia en los ríos.

5. Reflexiones finales

La ausencia del Estado, los servicios de baja calidad y la débil institucionalización han coadyuvado a que la Amazonía no haya logrado un nivel adecuado de desarrollo y progreso social.

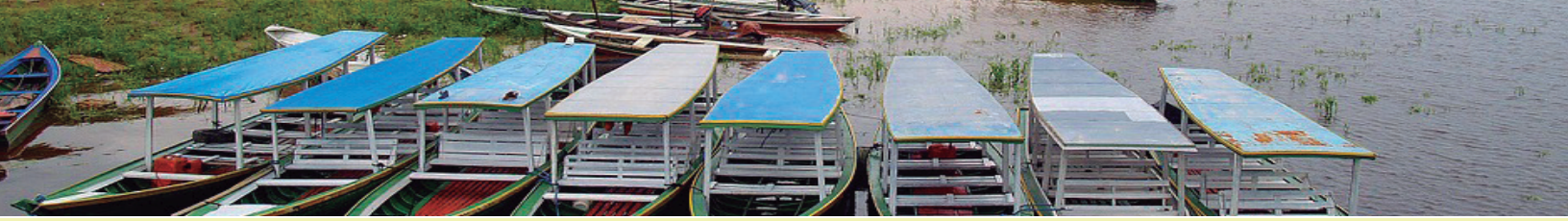
La geografía y la dispersión poblacional en la Amazonía marcan un reto para la acción del Estado, situación que se ha hecho más evidente durante la crisis sanitaria que vivimos desde inicios de 2020.

La articulación multisectorial en la Amazonía requiere de una estructura funcional especial, una adecuada gestión presupuestal y, sobre todo, sostenibilidad en la acción del Estado. Para ello, dentro de otras acciones de gestión pública es necesario elaborar una política pública que permita una eficiente protección, y el uso y aprovechamiento de la red fluvial navegable amazónica.

La dinámica fluvial nos obliga a generar una gestión pública articulada con un enfoque disruptivo, vinculante y sostenible. En otras palabras, un Estado presente acompañando el proceso de desarrollo de la Amazonía, teniendo al río como protagonista principal.

La elaboración de la PNFA es un proceso complejo y con presencia de actores relevantes a nivel nacional, regional y local en busca de lograr su legitimidad.

Luego de la formulación de la PNFA, en las etapas de implementación, seguimiento y evaluación se deberá consolidar una estrategia de gobernanza adecuada que coadyuve al equilibrio entre la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico respetando la pertinencia cultural de las comunidades nativas de la Amazonía.



Bibliografía

- CENTER FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT AT HARVARD UNIVERSITY. *Reporte de recomendaciones de política. Hacia un Loreto más próspero*. 2020. [Consulta: 20 de agosto de 2020]. Disponible en: https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/37366853/2020-12-cid-wp-388-loreto-policy-recommendations-es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO (CEPLAN). Guía de Políticas Nacionales. 2018.
- CENTRUM PUCP. Resultados del Índice de Progreso Social Regional del Perú 2019. Lima: CENTRUM. 2019.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Facilitación del Transporte y el Comercio en América Latina y el Caribe. 2016. [Consulta: 20 de agosto de 2020]. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37619/Bolet%C3%ADn%20FAL%20325_es.pdf?sequence=1
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. Informe. Perfil Sociodemográfico del Perú, Censos Nacionales 2017: XII Censo de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. 2018.
- MARINA DE GUERRA DEL PERÚ. *Manual de conceptos y terminología sobre la realidad marítima*. Lima: Dirección de Intereses Marítimos. 2014.
- MINISTERIO DEL AMBIENTE. Informe Nacional del Ambiente 2012-2013. Lima: Ministerio del Ambiente. 2013.
- TOCHE, Eduardo. *Guerra y democracia: los militares peruanos y la construcción nacional.* Lima: DESCO. 2008.



MARINA DE GUERRA DEL PERU

REVISTA DE MARINA



INFÓRMATE CON LOS MEJORES ARTÍCULOS
HISTÓRICOS, CULTURALES, CIENTÍFICOS Y TECNOLÓGICOS



PUBLICA EN NUESTRA REVISTA

FONDO DE PUBLICACIONES DE LA DIRECCIÓN DE INTERESES MARÍTIMOS

Av. La Marina Cdra. 36 (Cruce con Av. Insurgentes s/n)
La Perla - Callao - Perú

Telf.: 01-207 8900 anexo 2356

Email: revismar@marina.pe

MARINA DE GUERRA

200 años
1821 - 2021

¡NAVEGANDO PARA EL PERÚ!