

# Lecciones aprendidas sobre la gobernanza ambiental en la Reserva de Biosfera Oxapampa – Asháninka – Yánesha

*Mireya Bravo*

*Programa ProPachitea - Instituto del Bien Común*

La Reserva de Biosfera Oxapampa – Asháninka – Yánesha (BIOAY) fue reconocida por la UNESCO e incorporada a la Red Mundial de Reservas de Biosfera en junio del 2010. Esta reserva de biosfera ocupa todo el territorio de la Provincia de Oxapampa (Pasco, Perú) y su reconocimiento fue el resultado de un largo proceso caracterizado por una serie de arreglos institucionales (formales y no formales) que se sostuvieron gracias a la convergencia de actores y grupos con intereses aparentemente irreconciliables.

Por diseño las reservas de biosfera tienen que definir localmente la forma en la que se gestionan. Desde el 2010, se han dado arreglos institucionales, compromisos e intereses de diversos actores y grupos con miras a definir la mejor manera de gestionar la reserva de biosfera. Estos procesos no han estado libres de conflictos y por el contrario nos revelan valiosas lecciones sobre los procesos institucionales (formales y no formales) y el rol de las dinámicas micro políticas en la creación de espacios que permiten la innovación institucional y la articulación de redes que fueron y son necesarios para la gobernanza ambiental en la BIOAY.

El objetivo principal de esta ponencia es ilustrar la compleja naturaleza de la gobernanza ambiental en la Amazonia a partir del análisis de los distintos elementos que viabilizan arreglos institucionales y procesos de innovación institucional de abajo hacia arriba. Para tal fin, la ponencia presenta la experiencia de la BIOAY desde su creación en el 2010 y describe los mecanismos y herramientas que se han diseñado y ajustado para asegurar el cumplimiento de las funciones como reserva de biosfera y los objetivos de desarrollo sostenible. La BIOAY se constituye como un espacio clave para una planificación con un enfoque de desarrollo rural de bajas emisiones (DRBE), en el que se están concertando acciones para reducir emisiones, adaptarse y mitigar el cambio climático y en el que se prioriza la articulación en la planificación local.

**Palabras Clave:** reservas de biosfera, gobernanza ambiental, planificación, desarrollo rural de bajas emisiones.

# 1 Introducción

Esta ponencia forma parte de un panel en que se aborda la gobernanza ambiental en la Amazonía y con ella busco aportar lecciones sobre gobernanza ambiental e innovación institucional de abajo hacia arriba. A partir del caso de la Reserva de Biosfera Oxapampa – Asháninka – Yánesha (BIOAY) se presenta una cronología de los procesos que se han dado en esta reserva de biosfera para definir mecanismos para su gobernanza que se ajusten a las necesidades locales mientras atienden a directrices más globales, como el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En tanto la BIOAY fue reconocida por UNESCO en el 2010, el marco temporal de esta ponencia se limita a los eventos y acciones acontecidos en los últimos nueve años (2010-2019). Este periodo está caracterizado por un complejo proceso en el cual se ha estado y se viene definiendo cuáles serán los mecanismos, instrumentos o herramientas que guiarán la gestión de la BIOAY para el logro de sus objetivos como reserva de biosfera.

Es importante mencionar que esta ponencia fue tomando forma en el proceso de actualización del plan de acción de la BIOAY, en el cual estoy involucrada como especialista socio ambiental del Programa Pro Pachitea del Instituto del Bien Común (IBC). Desde el 2016, y en el marco del proyecto “*Implementando estrategias para la transición regional a Desarrollo Rural de Bajas Emisiones en Indonesia, Perú, México, Colombia y Kenia*”, se han llevado a cabo actividades en la cuenca del Pachitea para implementar estrategias que permitan planificación regional con un enfoque de Desarrollo Rural de Bajas Emisiones (DRBE). En este contexto, la BIOAY y su plan de acción constituyen espacios claves – aunque no los únicos – para esta tarea. Cuando asumí la responsabilidad de acompañar el proceso de actualización del plan de acción de la BIOAY en el 2018, esta reserva no era nueva para mí ya que entre los años 2012 y 2015 llevé a cabo varios trabajos de campo en esta reserva de biosfera como parte de mi investigación doctoral (Bravo, 2016). En este periodo me enfoqué en comprender cómo es que esta reserva había sido reconocida a pesar de los múltiples actores e intereses en juego. En consecuencia, esta ponencia se nutre de ambas perspectivas: de la mirada académica que sostuvo mi investigación doctoral y del enfoque aplicado y conceptual que guía la implementación de un proceso participativo que asegure modelos de gestión diseñados localmente (tal como se espera de las reservas de biosfera).

En esta ponencia, la actualización del plan de acción de la BIOAY es tomado como un punto de inflexión porque es a partir de este proceso que se han analizado las estrategias y herramientas que se han propuesto o implementado para la gestión eficaz de la reserva de biosfera desde su reconocimiento en el 2010. Sin embargo, y con miras a situar el plan de acción en una línea temporal y conceptual, esta ponencia presenta primero información general sobre la reserva de biosfera (acápite 2) y luego detalles sobre la gestión de la reserva de biosfera y los procesos de innovación institucional que se generaron entre el 2010 y el 2016 (acápite 3). El acápite 4 contiene información sobre la actualización del plan de acción entre los años 2017 y 2019, en este punto se analizan: los aspectos normativos, conceptuales y funcionales que han sido marco de esta actualización y detalles más específicos del plan de acción, la reformulación de las instancias de gestión y la propuesta de creación de la gerencia de la reserva de biosfera. Una vez que se presenta esta información, la ponencia incluye una sección de balance en la que se detalla las lecciones aprendidas (acápite 6), esta sección toma como referencia la información presentada previamente y se organiza en función a temas clave como la articulación, el rol de las personas en las instituciones y las estrategias que se ensayaron a lo largo del tiempo. El principal objetivo de esta sección es visibilizar las dinámicas de abajo hacia arriba que le dieron a forma al proceso y las estrategias que se han ido diseñando para sostener la participación y el logro de objetivos como reserva de biosfera.

## **2 La Reserva de Biosfera Oxapampa – Asháninka – Yánesha**

Las reservas de biosfera son ecosistemas terrestres o costeros/marinos, o una combinación de los mismos, reconocidas en el plano internacional en el marco del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MaB) de la UNESCO. Para ser designada reserva de biosfera UNESCO, hay que cumplir tres funciones<sup>1</sup>:

- ❖ **conservación** de los paisajes, los ecosistemas y las especies.
- ❖ **desarrollo**, fomentando un desarrollo económico y humano sostenible desde los puntos de vista sociocultural y ecológico.
- ❖ **apoyo logístico** a proyectos de demostración, de educación y capacitación sobre el medio ambiente y de investigación y observación permanente en

---

<sup>1</sup> <http://www.unesco.org/new/es/office-in-montevideo/ciencias-naturales/ecological-sciences/biosphere-reserves/>

relación con cuestiones locales, regionales, nacionales y mundiales de conservación y desarrollo sostenible.

Las reservas de biosfera contemplan un enfoque de participación múltiple, haciendo especial hincapié en la participación de las comunidades locales en la gestión. En cada reserva de biosfera se fomentan soluciones para conciliar la conservación de la biodiversidad con su utilización sostenible, con miras a un desarrollo sostenible a escala regional. Si bien las reservas de biosfera están bajo la jurisdicción soberana de los países en las que se encuentran, su condición mundial de reservas de biosfera se reconoce internacionalmente. Las reservas de biosfera son modelos donde se ponen a prueba y aplican métodos interdisciplinarios para comprender y gestionar los cambios e interacciones de los sistemas sociales y ecológicos. El concepto de reserva de biosfera se está convirtiendo en una herramienta que aprovechan científicos, planificadores, responsables de formular políticas, empresas y comunidades locales para generar una variedad de conocimientos, investigaciones científicas y experiencias que vinculen la conservación de la biodiversidad y el desarrollo socioeconómico para el bienestar de la humanidad.

La Reserva de Biosfera Oxapampa – Asháninka – Yánesha (BIOAY) fue incorporada a la Red Mundial de Reservas de Biosfera, durante la 22ª reunión del Consejo Internacional de Coordinación del Programa MaB (Hombre y Biosfera) de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en junio del 2010. Este reconocimiento fue precedido por un largo proceso de negociación que derivó en el reconocimiento de todo el territorio de la provincia de Oxapampa como reserva de biosfera. Este espacio incluye áreas protegidas reconocidas por el Estado peruano (Parque Nacional Yanachaga-Chemillen, Bosque de Protección San Matías San Carlos, Reserva Comunal de Yánesha y Reserva Comunal de El Sira) y áreas no protegidas donde múltiples actividades económicas están presentes.

Desde su reconocimiento diversos actores sociales han apoyado la reserva de biosfera como un modelo de gestión desde el que se puede diseñar estrategias que permitan regular la extracción de madera, mitigar la deforestación y reducir la contaminación. El caso de esta reserva de biosfera es particularmente significativo porque se extiende a lo largo de toda la provincia de Oxapampa a pesar de que las reservas de biosfera suelen estar limitadas a las áreas naturales protegidas y sus zonas de amortiguamiento. La

particularidad que reviste la coincidencia entre el espacio que ocupa la reserva de biosfera y la provincia de Oxapampa tiene que entenderse en relación con los procesos históricos y territoriales que caracterizaron este espacio antes de que fuera reconocido como una reserva de biosfera. La provincia de Oxapampa es hogar de grupos indígenas Asháninka y Yánesha, de colonos europeos que llegaron en el Siglo XIX y principios del Siglo XX, y de migrantes costeros y de las tierras altas que fueron atraídos a la provincia por una economía floreciente basada en la extracción de madera, la producción de café y los incentivos de ocupación promovidos por el gobierno nacional. Las interacciones entre estos grupos se han caracterizado por conflictos, principalmente por los derechos territoriales y el acceso a los recursos naturales. Estos conflictos también han influido en la negociación de los acuerdos institucionales y en las formas en que se enfoca el desarrollo.

Al establecer el alcance de la reserva de la biosfera como el territorio ocupado por la provincia de Oxapampa, se cumplieron las preocupaciones de diversos actores de tener un espacio para la conservación y protección de las cuencas hidrográficas. La definición de la provincia como el espacio correspondiente a la reserva de biosfera definió los términos en los que se compartió la propuesta en los años previos al reconocimiento de la BIOAY. El espacio ocupado por la provincia de Oxapampa y, posteriormente, reconocido como reserva de la biosfera, permitió vincular las cuestiones de desarrollo provincial con los objetivos generales de la BIOAY. La ventaja de tener un enfoque provincial se asoció con las posibilidades de ampliar, institucionalizar el proceso y obtener reconocimiento a niveles más amplios en un contexto en el que se iban otorgando más prerrogativas ambientales a los gobiernos locales.

Una vez dado el reconocimiento a la BIOAY en la provincia Oxapampa, el espacio provincial adquirió un potencial doble, por un lado se generó el interés de consolidar el modelo de reserva de biosfera ya que ésta se planteó como una innovación institucional en la que se tenían que definir reglas de juego que organizaran acciones y se reprodujeran a través de esas mismas acciones (Bebbington et al. 2008, 13); por otro lado, la provincia fue delineando acciones no sólo como espacio jurisdiccional, sino que también se fueron generando mecanismos que permitieran la articulación entre la función municipal provincial y el cumplimiento de los objetivos como reserva de biosfera.

### **3 Concertando mecanismos y herramientas para la gobernanza de la reserva de biosfera (2010-2016)**

El reconocimiento de una reserva de biosfera viene acompañado de un desafío concreto: la necesidad de definir un modelo de gestión participativo y adaptado a las condiciones de cada reserva de biosfera. La complejidad de este desafío se va definiendo en función de los elementos que se tengan que “acomodar” para posibilitar la gobernanza ambiental, entendida aquí como el ejercicio de coordinación, manejo y dirección de las relaciones entre la sociedad y el medio ambiente en el que se "resalta la articulación de una gama de actores" (Bridge y Perreault 2009: 485-486).

Si tomamos en consideración que el reconocimiento de la BIOAY fue el resultado de un proceso largo de coordinación que no estuvo libre de conflicto, es posible imaginar que el reconocimiento en el 2010 si bien marcó un punto de quiebre, no constituyó un punto final de negociación o de gestión y en cambio generó retos más puntuales para definir participación y liderazgos sobre los que no existían modelos o guías que pudieran ser usados como referencia para la acción. La tarea de implementar y brindarle sostenibilidad a un sistema de gestión para la reserva de biosfera requirió pensar en términos de gobernanza, en tanto se hizo precisa la organización basada en formas descentralizadas de interacción con un fuerte protagonismo de redes (Rhodes 1997). En este contexto, la gobernanza en la BIOAY se fue definiendo en relación con el rol de las instituciones, la toma de decisiones, el papel hegemónico del estado y sistemas económicos, el surgimiento de redes auto-organizadas y la interacción entre organizaciones y asociaciones (Rose 1999).

En esta sección se presenta un recuento de los espacios y mecanismos que se fueron diseñando para definir un modelo de gestión para la reserva de biosfera entre los años 2010 y 2016. Cabe resaltar que el proceso mismo de reconocimiento de la BIOAY requirió la constitución de espacios como los comités de coordinación y grupos técnicos, pero no fue hasta el 2010 que estos espacios fueron definiendo sus roles y funciones como parte de una estructura de gobernanza en formación.

- *Comités de coordinación y equipos técnicos*

En el 2009, durante el proceso de elaboración del formulario para el reconocimiento de la reserva de biosfera, se reconoció formalmente un comité de coordinación y un

equipo técnico de la reserva de biosfera<sup>2</sup>. Tanto el comité de coordinación como el equipo técnico venían trabajando desde el 2006 en el diseño de la reserva de biosfera y la elaboración del formulario para UNESCO, de modo que el reconocimiento del 2009 les brindó mayor formalidad. El comité de coordinación estuvo liderado por la Asociación de Nacionalidades Asháninkas del Pichis (ANAP) hasta el 2011 cuando la presidencia del comité de coordinación pasó a la Municipalidad Provincial de Oxapampa (MPO).

**TABLA 1            COMITÉ DE COORDINACIÓN – BIOAY (2009)**

|                       |  |
|-----------------------|--|
| <b>Presidente</b>     | Asociación de Nacionalidades Asháninkas del Pichis (ANAP)  |
| <b>Vicepresidente</b> | Federación de Comunidades Nativas Yanesha (FECONAYA)       |
| <b>Secretaría</b>     | Municipalidad Provincial de Oxapampa (MPO)                 |
| <b>Tesorero</b>       | Municipalidad Distrital de Villa Rica                      |
| <b>Vocal 1</b>        | Gobierno Regional Pasco (Gerencia regional de RRNN' y GMA) |
| <b>Vocal 2</b>        | Parque Nacional Yanachaga Chemillén (PNYCh) - SERNANP      |

*Fuente: Elaboración propia*

El equipo técnico, por su parte, estaba conformado por las municipalidades de Oxapampa, Villa Rica y Pozuzo, el gobierno regional de Pasco, la reserva comunal El Sira y las ONGs: Instituto del Bien Común, ProNaturaleza y ADEC-ATC. Tanto el comité de coordinación como el equipo técnico tuvieron a su cargo en estos primeros años la definición del modelo de gestión para la BIOAY y la identificación de la formula administrativa que mejor se ajustase para el logro de los objetivos como reserva de biosfera.

Entre el 2011 y el 2014, el trabajo del comité de coordinación y el equipo técnico se llevó a un ritmo intermitente por desacuerdos entre los miembros del comité de coordinación (principalmente entre las municipalidades) sobre los roles y mecanismos de participación. Sin embargo, en este periodo se discutió y se llegó a algunos acuerdos sobre las formas de administración que podrían aplicarse a la reserva de biosfera y se fueron delineando las instancias de gestión y funciones que fueron formalizadas a través de la Ley 30206.

<sup>2</sup> Resolución de Alcaldía Nro. 198-2009-MPO.

- Administración para la reserva de biosfera

Dado que la BIOAY representa un caso particular que se extendió más allá de las áreas naturales protegidas y coincidió con una jurisdicción provincial, las fórmulas para su administración debieron atender esta complejidad. Entre los años 2012 y 2014 se debatieron tres fórmulas de administración para la reserva de biosfera: el instituto de la reserva de la biosfera, la oficina intermunicipal de la reserva de la biosfera y la mancomunidad.

Inicialmente se propuso que el instituto de la reserva de biosfera fuera un equivalente al Instituto Vial Provincial (IVP) que se creó en 2006 como parte del proceso de descentralización para administrar e implementar proyectos de infraestructura vial en asociación con los municipios provinciales. El instituto fue propuesto como una herramienta de gestión con autonomía presupuestaria y prerrogativas para implementar proyectos en la reserva de biosfera. Por otro lado, se propuso que la oficina intermunicipal de la reserva de la biosfera sirviera como plataforma de coordinación entre los municipios de la provincia de Oxapampa para desarrollar proyectos en la reserva de biosfera. Finalmente, la mancomunidad se propuso como un acuerdo voluntario entre los municipios (distritales o provinciales) para desarrollar una asociación con el fin de ejecutar proyectos conjuntos. Mientras la propuesta para el instituto carecía de un componente para la coordinación intermunicipal, la oficina intermunicipal no podía canalizar recursos monetarios para proyectos por sí misma. La mancomunidad, sin embargo, ya estaba establecida por las leyes nacionales como una herramienta para descentralizar funciones, canalizar recursos para proyectos y promover la colaboración entre los municipios.

La propuesta de la “Mancomunidad municipal de la Reserva de Biosfera Oxapampa-Asháninka-Yánesha” surgió de un espacio de negociación y debate entre diferentes actores de ONG, gobiernos locales, y el Gobierno Regional de Pasco. Entre el 2012 y 2014, se llevaron a cabo varias reuniones entre las autoridades para debatir los términos de esta propuesta. La propuesta de crear una mancomunidad, aunque fue bien recibida por algunas autoridades y actores locales, no fue totalmente comprendida o apoyada por un conjunto más amplio de actores porque no era lo suficientemente flexible como para incluir más que los gobiernos locales (municipalidades). Los malentendidos con respecto a lo que se podría hacer con la mancomunidad para asegurar los beneficios para las comunidades indígenas u otros grupos, generaron largos



períodos de inactividad en los que se pospuso actividades para el diseño de las instancias de gestión para la reserva de biosfera. A finales de 2012, la propuesta para la mancomunidad – que inicialmente pretendía incluir a todos los municipios de la provincia de Oxapampa – fue modificada ante la negativa del municipio provincial de formar parte de esta mancomunidad. A partir de este momento la propuesta pasó a nombrarse "Mancomunidad de los distritos de Oxapampa" y fue constituida en el 2013 por Resolución de Secretaria de Descentralización N°029-2013-PCM/SD.

La participación del municipio provincial en las reuniones y acuerdos vinculados a la mancomunidad y a la reserva de biosfera fue limitada hasta que una nueva gestión municipal entró en funciones en el 2015. Es a partir de ese año que la municipalidad provincial de Oxapampa se integró formalmente a la mancomunidad<sup>3</sup>, aunque no se logró consenso para que la mancomunidad fuera la herramienta administrativa de la reserva de biosfera. En tanto la mancomunidad no lograba congregarse a todos los actores que constituían la estructura de coordinación y trabajo de la reserva de biosfera, la mancomunidad se instaló como un soporte técnico para las instancias de gestión de la reserva de biosfera. Las instancias de gestión no se formalizaron sino hasta el 2014 con la Ley 30206, pero los primeros años como reserva de biosfera brindaron aprendizajes valiosos sobre los mecanismos que funcionaban o no y también sobre la importancia de que las personas que formaban parte de estos procesos pudieran tener visiones compartidas y ánimo de participación.

- Ley 30206

En el 2014, y en el marco del creciente interés por la BIOAY, se elaboró una propuesta de ley declarativa. Esta propuesta fue presentada por el entonces congresista Nestor Valqui, quien luego recibió apoyo del equipo técnico de la reserva de biosfera para afinar la propuesta e incluir los elementos que se ya habían consolidado hasta el momento (como los miembros del comité de coordinación). En mayo del 2014 se aprobó la Ley 30206: *“Ley que declara de necesidad y utilidad pública la conservación, restauración, mantenimiento y mejores condiciones para el desarrollo sostenible de la Reserva de Biosfera Oxapampa – Asháninka – Yánesha, en la provincia de Oxapampa, Departamento de Pasco”*. Con esta ley, única para el caso de las reservas de biosfera, se reconoce al comité de coordinación y secretaría técnica de la reserva de biosfera. Además,

---

<sup>3</sup> Resolución de Secretaria de Descentralización N°051-2015-PCM/SD

se establece la necesidad y plazos para la elaboración del plan de acción. A partir de este momento, las responsabilidades técnicas para con la reserva de biosfera recaen en la secretaría técnica (la cual se instala en la Municipalidad Provincial de Oxapampa) y se reconoce a diversos actores como parte del comité de coordinación. Tanto el estatuto como el reglamento de la reserva de biosfera fueron aprobados en noviembre del 2015 por el comité de coordinación de la BIOAY. En estos instrumentos se complementa lo establecido en la Ley 30206 y definen roles, funciones y procedimientos para el funcionamiento y gestión de la reserva de biosfera. Es a partir de este momento que se define más claramente las instancias de gestión de la reserva de biosfera y se concentran esfuerzos para la elaboración y aprobación del Plan de Acción 2015.

- Instancias de Gestión

De acuerdo al estatuto los órganos de gestión de la reserva de biosfera son: el comité de coordinación, la comisión ejecutiva y la secretaria técnica. Por otro lado, los órganos de apoyo a la gestión de la reserva de biosfera son: el equipo técnico y las mancomunidades<sup>4</sup>.

En el estatuto y reglamento se visibilizan espacios de gestión como la comisión ejecutiva, el equipo técnico y los grupos técnicos de interés, que no son mencionados explícitamente en la Ley 30206 pero cuyos roles completan las instancias de gestión de la reserva de biosfera.

Es importante resaltar que, aunque los grupos técnicos de interés (GTI) se presentan como parte de la estructura de gobernanza de la reserva de biosfera, éstos se constituyen en primera instancia como parte del sistema local de gestión ambiental (SLGA) y se articulan al trabajo como reserva de biosfera para evitar la duplicidad de tareas y concertar acciones. Esta articulación se diseñó para que los GTI funcionaran como entes especializados en un rango diverso de temas que conciernen a la reserva de biosfera.

La Ley 30206 reconoce al **comité de coordinación** de la BIOAY, como uno de gestión sostenida y participativa y que está integrado por un representante de cada una de las entidades y organizaciones presentadas en la siguiente ilustración:

---

<sup>4</sup> Refiere a las Mancomunidades de Municipalidades de la provincia de Oxapampa con reconocimiento vigente y las que se pudieran constituir.

#### ILUSTRACIÓN 1      COMITÉ DE COORDINACIÓN - BIOAY 2014

|  |
|--|
| Ministerio del Ambiente (MINAM) - SERNANP                              |
| Gobierno Regional de Pasco   |
| Municipalidad Provincial de Oxapampa                                   |
| Municipalidad Distrital de Constitución                                |
| Municipalidad Distrital de Chontabamba                                 |
| Municipalidad Distrital de Huancabamba                                 |
| Municipalidad Distrital de Palcazú                                     |
| Municipalidad Distrital de Pozuzo                                      |
| Municipalidad Distrital de Puerto Bermúdez                             |
| Municipalidad Distrital de Villa Rica                                  |
| Asociación de Nacionalidades Asháninkas del Pichis (ANAP)              |
| Federación de Comunidades Nativas Yánesha (FECONAYA)                   |
| Unión de Nacionalidades Asháninkas y Yánesha (UNAY)                    |
| Las Cámara de Turismo de la provincia de Oxapampa                      |
| Las organizaciones de productores agroindustriales                     |
| Otras entidades o instituciones que acuerde el comité de coordinación. |

De acuerdo a la Ley 30206, el comité de coordinación define su organización, elige a su presidente, su tiempo de permanencia en el cargo y su forma de elección. Estas pautas están detalladas en el estatuto y reglamento en los cuales se establece que el comité de coordinación cuenta con una comisión ejecutiva que es el órgano de dirección de la BIOAY.

La **comisión ejecutiva** está integrada por su presidente, vicepresidente, secretaria de economía y dos vocales (Vocal 1: conservación y desarrollo y Vocal 2: educación e investigación) y se renueva cada dos años. Según estatuto, la comisión ejecutiva, en todos los casos, deberá estar integrada por un representante de las organizaciones indígenas y del sector privado acreditadas ante el comité de coordinación.

La dirección para la gestión de la reserva de biosfera está a cargo del presidente de la comisión ejecutiva quien es el ejecutor de las disposiciones del comité de coordinación y de las otras instancias de gestión y apoyo de la BIOAY. A la fecha se han elegido comisiones ejecutivas en dos oportunidades, en el 2016 y en el 2018, y el detalle de su composición se presenta en la Tabla 2.

**TABLA 2 COMISIÓN EJECUTIVA – BIOAY (2016 Y 2018)**

| <b>Cargo</b>                                   | <b>2016-2017</b>                                     | <b>2018-2019</b>  |
|--|--|---|
| <i>Presidente</i>                              | Municipalidad Provincial de Oxapampa                 | Municipalidad Distrital de Villa Rica                     |
| <i>Vicepresidente</i>                          | Federación de Comunidades Nativas Yánesha (FECONAYA) | Municipalidad Distrital de Huancabamba                    |
| <i>Secretaría de Economía</i>                  | Cámara de Turismo de Oxapampa                        | Asociación de Nacionalidades Asháninkas del Pichis (ANAP) |
| <i>Vocal 1<br/>(conservación y desarrollo)</i> | MINAM - SERNANP                                      | Gobierno Regional Pasco                                   |
| <i>Vocal 2<br/>(educación e investigación)</i> | Municipalidad Distrital de Chontabamba               | Cámara de Turismo de Pozuzo                               |

*Fuente: Elaboración propia*

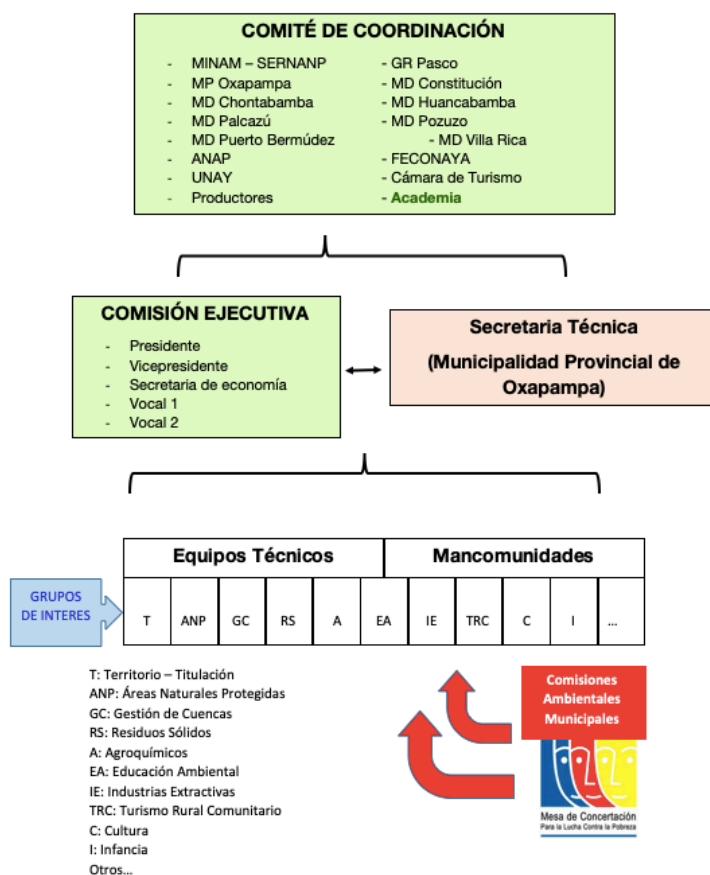
De acuerdo a la ley 30206, el comité de coordinación cuenta con una **secretaría técnica** que está a cargo de la Municipalidad Provincial de Oxapampa y tiene entre sus funciones reportar sus acciones al Comité Nacional MaB para la consolidación de la información que se remita a la UNESCO. El estatuto de la BIOAY establece que la secretaría técnica es asumida por la Municipalidad Provincial de Oxapampa a través de la gerencia que atiende asuntos ambientales, es decir, en la actualidad es asumida por la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión Ambiental (GRNGA). Es en la secretaría técnica que recae la función de velar por la buena marcha administrativa de la BIOAY.

Según estatuto, el **equipo técnico** es la instancia técnica y propositiva de la BIOAY, está integrado por representantes de las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil de la provincia de Oxapampa. La participación en el equipo técnico es abierta y responde a necesidades y objetivos específicos vinculados con el funcionamiento de la reserva de biosfera y la implementación de su Plan de Acción.

Los **grupos técnicos de interés** (GTI) están especializados en temáticas que elaboran, discuten y sustentan las opiniones y las propuestas del Equipo Técnico. Así mismo, son los grupos técnicos de interés los que discuten y analizan las problemáticas que afectan a la reserva de biosfera y emiten sus opiniones mediante informes y declaraciones, además sus planes de trabajo se alinean a los objetivos del Plan de Acción de la BIOAY. Los GTI son también parte de la Comisión Ambiental Municipal y se reconocen mediante resoluciones municipales en las que se formaliza su pertenencia al Sistema Local de Gestión Ambiental (SLGA) y a las instancias de gestión de la reserva de biosfera.

La **Mancomunidad Municipal de los Distritos de Oxapampa** (Resoluciones de Secretaria de Descentralización N°029-2013-PCM/SD y N°051-2015-PCM/SD) involucra a los ocho distritos de la Provincia de Oxapampa y comparte fines y objetivos con la reserva de biosfera, de acuerdo a ello, desarrolla funciones de apoyo y colaboración con las instancias de la misma. De acuerdo a su estatuto son fines de la mancomunidad municipal: a) el desarrollo local, b) la participación ciudadana y c) el mejoramiento de la calidad de vida de la población. El estatuto además contempla que la mancomunidad municipal tenga como objeto: a) gestión del ambiente, b) salud y saneamiento básico, c) fomento del turismo, la inversión privada, el empleo y la competitividad productiva, d) mejoramiento y rehabilitación de infraestructura vial y e) creación, mejoramiento y ampliación de infraestructura eléctrica y de telecomunicaciones. Esta mancomunidad y otras que se pudieran conformar, constituyen espacios que mantienen relaciones de coordinación y trabajo con las instancias de gestión; en ese sentido cumplen funciones de gestión y apoyo para con la reserva de biosfera.

**ILUSTRACIÓN 2 INSTANCIAS DE GESTIÓN BIOAY 2014**



Fuente: Reglamento Reserva de Biosfera Oxapampa Asháninka Yánesha (2015)

Las instancias de gestión mostradas en la Ilustración 2, tal cual fueron esbozadas en la Ley 30206 y planteadas en el estatuto y reglamento de la reserva de biosfera se presentan en la. Cabe resaltar que el proceso de actualización del plan de acción (que se detalla en el acápite 4) significó la revisión de la funcionalidad de estas instancias de gestión, de manera que se dispone de una versión actualizada de este esquema al 2019 (ver Ilustración 6).

- Plan de Acción 2015

La Ley 30206 no solo proporcionaba alcances sobre la conformación y organización de la reserva de biosfera y su organización, sino que también establecía la necesidad de elaborar un plan de acción<sup>5</sup> en un plazo máximo de ciento ochenta días calendario. Esta ley, establecía que el Gobierno Regional de Pasco, con la previa conformidad del comité de coordinación, era el encargado de aprobar el plan de acción el cual debería de articularse con otros instrumentos de gestión de desarrollo y ser ejecutado de acuerdo con las competencias y disponibilidad presupuestal de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales.

El Plan de Acción 2015 se formuló como una herramienta de gestión que busca establecer líneas de acción necesarias que permitan la aplicación real y efectiva del concepto de reserva de biosfera a partir del fomento del desarrollo socioeconómico de la población local, la gestión y conservación del medio ambiente y recursos naturales, y la participación activa de diferentes instituciones, organizaciones y actores. Este plan de acción se hizo teniendo en cuenta las directrices de UNESCO y su Programa MaB vigentes hasta ese momento, a saber: la estrategia de Sevilla, el Plan de Acción de Madrid (2008-2013) y el Plan de Acción IberoMaB (2010-2020).

El plan de acción del 2015 se elaboró como resultado de un proceso participativo en toda la provincia de Oxapampa. Tanto el plan de acción como el Plan de Desarrollo Concertado (PDC) de la provincia de Oxapampa (2009-2021) comparten la misma visión y ejes estratégicos. Esta decisión se tomó teniendo en cuenta *“la coincidencia del territorio de la Provincia de Oxapampa y la RBOAY, que siendo el mismo la perspectiva de desarrollo es la misma, con los mismos actores, intereses, necesidades y compromisos,*

---

<sup>5</sup> Cabe resaltar que las actividades para elaborar un plan de acción habían sido iniciadas en el 2011, pero las condiciones en ese entonces no permitieron cumplir con esta tarea y no fue sino hasta la promulgación de la Ley 30206 en el 2014 que se dan actividades concretas para la elaboración del plan de acción.

para el éxito en la gestión de un desarrollo económico sostenible”<sup>6</sup> Bajo esta lógica se contempló que la visión para la reserva de biosfera en el plan de acción 2015 sería:

*“Somos una provincia pluricultural reconocida por la comunidad nacional e internacional como Reserva de Biósfera, que ha logrado posicionarse por sus atractivos turísticos y su producción agropecuaria y forestal de exportación. Se ha reducido la pobreza, el analfabetismo, la desnutrición infantil y la violencia familiar, cuenta con servicios públicos de salud y educación de calidad, a las cuales tienen acceso las personas, con respeto a su diversidad cultural. Los ciudadanos/as y organizaciones fortalecidos, practican valores y trabajan concertadamente por el desarrollo sostenible”.*

Los ejes estratégicos que se plantearon para el plan de acción 2015 también son los mismos del Plan de Desarrollo Concertado (PDC) de la Provincia Oxapampa. Esta coincidencia respondió al interés de no duplicar esfuerzos y articular acciones. Cada uno de los ejes, además, se vincularon con las funciones de reserva de biosfera para poder determinar avances en estos ámbitos una vez que se llevara a cabo el monitoreo del plan de acción. Los ejes estratégicos del plan de acción 2015 se presentan en la Ilustración 3.

**ILUSTRACIÓN 3 EJES ESTRATÉGICOS PLAN DE ACCIÓN BIOAY 2015**



*Fuente: Plan de Acción Reserva de Biosfera Oxapampa Asháninka Yánesha (2015-2021)*

El plan de acción 2015 fue aprobado por el comité de coordinación de la BIOAY en noviembre del 2015 y por Ordenanza Regional N°390-2016-G.R.P/CR del 15 de marzo del 2016. Al estar vinculado con el plan de desarrollo concertado provincial, la implementación del plan de acción se ancló a los avances que se iban teniendo desde la gestión provincial. Si bien se dieron importantes avances en las metas que se plantearon en el PDC y el plan de acción, no se contaba con mecanismos o instancias definidas desde

---

<sup>6</sup> Plan de Acción de la Reserva de Biosfera Oxapampa-Asháninka-Yánesha (Pág. 10)

las que se pudiera evaluar el avance en la implementación del plan de acción, principalmente en lo que concernía al logro de objetivos vinculados a las funciones como reserva de biosfera. El proceso de actualización del plan de acción se planteó entonces en un contexto en el que no sólo había que formular objetivos acotados a las necesidades locales, a las directrices del Programa MaB y a los instrumentos de gestión disponibles; sino que también sirvió de marco para revisar y replantear los roles y funciones de las instancias de gestión de la reserva de biosfera para asegurar la adecuada implementación, seguimiento y monitoreo del plan de acción.

Durante la sesión ordinaria del comité de coordinación de la BIOAY en abril del 2017 se aprobó la actualización del plan de acción y se dio inicio al proceso participativo que marcó las acciones entre el 2017 y el 2019.

#### **4 Actualización del Plan de Acción de la reserva de biosfera (2017-2019)**

En esta sección se presenta detalle del proceso de actualización del plan de acción en relación a tres aspectos que sirven de contexto para el proceso: normativo, conceptual y funcional. Los aspectos normativos refieren a las directrices que guían o sirven de referencia para la planificación en las reservas de biosfera (ya sea desde UNESCO y su Programa MaB, el gobierno central o los objetivos de desarrollo sostenible) que al modificarse o actualizarse generan que el plan de acción tenga que ajustarse a ellas. El aspecto conceptual guarda relación con el modelo de desarrollo que subyace a la planificación y que define las estrategias y acciones que se priorizan en el plan de acción. En este contexto, el trabajo vinculado al desarrollo rural de bajas emisiones (DRBE) otorgó un marco conceptual para el diseño del plan de acción y el planteamiento de las instancias de gestión que acompañarían su implementación. Por último, el aspecto funcional guarda relación con la realidad local, con la problemática que se quiere abordar y principalmente con las limitaciones y oportunidades que se tiene a partir de los mecanismos e instancias existentes en la reserva de biosfera.

Esta sección también incluye detalles sobre el plan de acción 2019, la reformulación de las instancias de gestión y la propuesta de la gerencia de la reserva de biosfera. Todos estos procesos remiten a procesos de cambio y ajuste institucional que se han dado como resultado del proceso mismo de aprendizaje y se respaldan en las necesidades que han ido tomando forma o surgiendo a lo largo del tiempo.



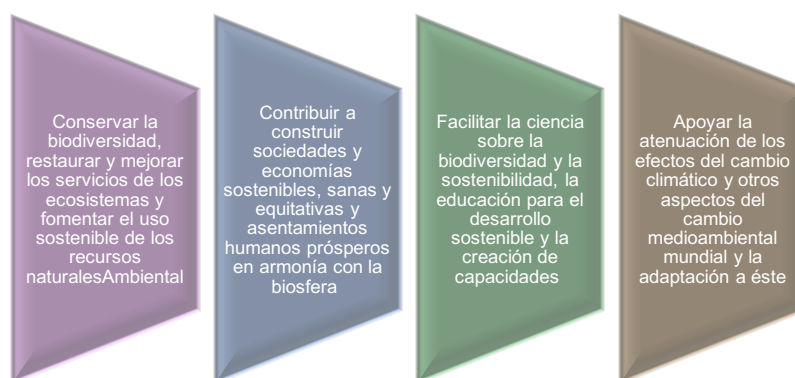
## 4.1 Contexto

### 4.1.1 Aspectos normativos

Siendo el plan de acción un documento orientador, dinámico, flexible y habiéndose dado cambios en la estrategia MaB 2015-2025 y aprobado el plan de acción de Lima 2016-2025, en el 2017 surgió la necesidad de actualizar el Plan de Acción 2015 para mejorar su funcionalidad dentro de un marco más amplio de la planificación para la gestión de la reserva de biosfera.

La Estrategia del MAB 2015-2025 tiene como objetivo central garantizar que la Red Mundial de Reservas de Biosfera (RMRB) consista en modelos eficaces para el desarrollo sostenible, mejorando la gobernanza, la colaboración y la creación de relaciones dentro del Programa MaB y la RMRB; desarrollando colaboraciones externas eficaces para garantizar la viabilidad a largo plazo, e implementado un proceso de revisión periódica que garantice que todos los integrantes de la red se adhieran a sus criterios. Los objetivos estratégicos del MAB para 2015-2025 guardan relación directa con las tres funciones de las reservas de biosfera señaladas en el Marco Estatutario de la RMRB y de los problemas que plantea el cambio climático.

#### ILUSTRACIÓN 4 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS - ESTRATEGIA MAB 2015-2025



*Fuente: Elaboración propia, basado en Estrategia MaB (2015-2025)*

El Plan de Acción de Lima para el Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) de la UNESCO y su Red Mundial de Reservas de Biosfera (2016-2025) tiene como fin garantizar la implementación efectiva de la Estrategia del MAB 2015-2025. Esta estrategia prevé que, en los próximos 10 años, el Programa MAB concentre su apoyo en:

- la conservación de la biodiversidad;
- la restauración y la mejora de los servicios de los ecosistemas;
- el fomento del uso sostenible de los recursos naturales;
- la contribución a una sociedad sostenible, sana e igualitaria, a una economía y un conjunto de asentamientos humanos prósperos en armonía con la biosfera;
- la facilitación de la biodiversidad, la ciencia sostenible, la formación para el desarrollo sostenible y el fomento de capacidades, y;
- el apoyo a la mitigación del cambio climático y su adaptación a este, y a otros aspectos del cambio climático global.

En marzo del 2016 el IV Congreso Mundial de Reservas de Biosfera se llevó a cabo en Lima y en este evento se firmó la Declaración de Lima. La Declaración de Lima invita a utilizar las reservas de biosfera<sup>7</sup> como sitios prioritarios u observatorios para la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas, y para la investigación, el monitoreo, la educación, la atenuación y la adaptación al cambio climático.

En este contexto, la actualización del plan de acción de la BIOAY se desarrolló teniendo en cuenta los objetivos de la estrategia del Programa MaB y las acciones propuestas en el Plan de Acción de Lima las cuales además guardan relación estrecha con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). De hecho, se espera que las experiencias adquiridas en la Red Mundial de Reservas de Biosfera (RMRB) contribuyan con el logro de los ODS en particular estudiando, promoviendo y experimentando políticas, tecnologías, enseñanza y nuevos estilos de vida e innovaciones para el uso sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales (UNESCO, 2017).

#### **4.1.2 Aspectos conceptuales: enfoque de Desarrollo Rural de Bajas Emisiones**

El Desarrollo Rural de Bajas Emisiones (DRBE) refiere a un enfoque multisectorial y participativo que tiene como objetivos: contribuir a frenar las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas con el uso de la tierra (especialmente la deforestación), empoderando actores e instituciones locales para que mantengan ecosistemas saludables, respondan al cambio climático, aseguren el bienestar humano, promuevan sistemas sociales equitativos y generen desarrollo económico sostenible.

---

<sup>7</sup> *Respetando las políticas nacionales en materia de desarrollo sostenible*

El trabajo que se ha llevado a cabo en la cuenca del Pachitea y que guarda relación con la gestión de la reserva de biosfera se ha desarrollado como parte del proyecto “*Implementando estrategias para la transición regional a Desarrollo Rural de Bajas Emisiones en Indonesia, Perú, México, Colombia y Kenia*” (BMU, 2016-2020) implementado en el marco de la Alianza de Trópicos Sostenibles (ATS). La Alianza para los Trópicos Sostenibles es una asociación estratégica de organizaciones no gubernamentales independientes<sup>8</sup> que utiliza la investigación, la integración de actores clave y el conocimiento local para mejorar los medios de subsistencia rurales a través del uso de suelo y el manejo sostenible de bajas emisiones en regiones clave de los trópicos. La particularidad que reviste el trabajo de la ATS respecto al desarrollo rural de bajas emisiones es que el énfasis es puesto en soluciones que son diseñadas a nivel local y que se integran a políticas y programas a nivel subnacional y nacional o que pueden estar dirigidas a ellos. La Alianza funciona como una plataforma para que sus miembros puedan trabajar juntos a nivel mundial en el apoyo de políticas, arreglos institucionales y mecanismos de mercado que fomenten el DRBE en los trópicos.<sup>9</sup>

Los principales pilares que definen el progreso hacia el DRBE son: 1) el desarrollo económico sostenible; 2) ecosistemas saludables; 3) un clima manejable; 4) sistemas sociales equitativos y 5) mejoras del bienestar humano. En casos como el de la cuenca del Pachitea los pilares del DRBE se trabajan a partir de seis resultados que apuntan a: I). desarrollar planes de desarrollo regional para reducir la deforestación y mejorar el uso de la tierra y la gestión de recursos; II). fortalecer la gestión de áreas protegidas y tierras indígenas e integrarla a las estructuras de gobierno, monitoreo y planificación; III). implementar un sistema de monitoreo local; IV). disponer de una estructura de gobierno a nivel del paisaje Pachitea desde la que se coordine y monitoree la transición a DRBE; V). alentar la preservación de bosques, las fuentes de agua y la pesca a partir de áreas de conservación local y sistemas de incentivos integrados; y VI). sistematizar y difundir experiencias y lecciones aprendidas.

El trabajo que se ha desarrollado en la reserva de biosfera busca contribuir en el diseño de estrategias y planes para reducir la deforestación, mejorar el uso de la tierra y la gestión de recursos naturales. En este contexto, la planificación en la reserva de

---

<sup>8</sup> Los miembros fundadores de la Alianza son el Earth Innovation Institute (Brasil, Indonesia, Colombia), Pronatura-Sur (México), el Instituto del Bien Común (Perú), el Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Brasil) y el Green Belt Movement (Kenia)

<sup>9</sup> <http://www.sustainabletropics.org/>

biosfera se diseña de manera tal que se prioriza el trabajo de abajo hacia arriba y se incide en que este trabajo escale en estrategias concretas para la mitigación y adaptación al cambio climático. El trabajo, entonces, radica en que el aprendizaje e innovaciones institucionales que puedan emerger de la planificación en la BIOAY sean tomados en cuenta para mejorar las políticas nacionales relacionadas con el manejo sostenible de las cuencas hidrográficas en la Amazonía peruana.

#### **4.1.3 Aspectos funcionales – problemática y potencialidades**

Durante la actualización del plan de acción se identificaron temas transversales que fueron contemplados para formular los objetivos del plan de acción y las medidas adicionales que deberían de formularse para su implementación. Estos temas remiten a aspectos funcionales en la reserva de biosfera, es decir, guardan relación con la forma en la que ha estado funcionando la reserva de biosfera, el conocimiento que se tiene de ella y las limitaciones que se han encontrado en los últimos años.

El proceso participativo para la actualización del plan de acción evidenció problemáticas locales que no habían podido ser adecuadamente atendidas por la reserva de biosfera, ya sea porque no eran temas sobre los que tuviera injerencia directa o porque no se contaba con la capacidad institucional, financiera, o conceptual para abordar estas problemáticas desde la plataforma de la reserva de biosfera. Entre los temas que se priorizaron en el contexto de actualización del plan de acción se tiene:

- Fortalecer la gobernanza ambiental (entendida aquí como el conjunto de procesos regulatorios, mecanismos y organizaciones a través de los cuales los actores influyen en acciones a partir de mecanismos que van desde los sistemas de “mando y control jerárquico” a formas descentralizadas de interacción<sup>10</sup>)
- Seguridad territorial de pueblos originarios
- Articulación con herramientas de gestión ambiental
- Enfoque en niños y jóvenes (reconocidos en los talleres como “aliados para el cambio”)
- Tendencias globales (globalización, cambio climático, y cambio tecnológico)
- Enfoque de género, intercultural y generacional

---

*10 Gregory, D., Johnston, R., Pratt, G., Watts, M. y Whatmore, S. (2011). The Dictionary of Human Geography. Malden: John Wiley & Sons. (pg. 312)*

- Prestar especial atención a la comunicación
- Posicionamiento de la Marca BIOAY.

Si bien la gestión en la BIOAY comprende un rango de temas en los que la coordinación interinstitucional es fundamental (en tanto se abordan objetivos que ya son responsabilidad de otras instancias locales) se reconocieron dos temas clave que son importantes de atender, no sólo porque se refieren a aspectos normativos y conceptuales sino también porque son importantes para guiar la gestión y toma de decisiones: el monitoreo y el trabajo en red, de manera tal que los avances hechos en los instrumentos y en las instancias de gestión respondieron en buena medida a la importancia de abordar estos temas.

Una vez que se identificaron los temas claves que había que atender en el plan de acción se tuvo que analizar las características y funciones de las instancias de gestión de la BIOAY para definir los vacíos o potencialidades que se tenían en estos espacios para sostener el plan de acción. Este análisis estuvo liderado por un grupo de apoyo que se constituyó en uno de los talleres participativos de actualización del plan de acción<sup>11</sup> y cuya función específica fue dinamizar el proceso a partir del soporte técnico de sus miembros. El trabajo del grupo de apoyo reveló que las instancias de gestión esbozadas en la Ley 30206 y en el estatuto y reglamento (ver Ilustración 2) enfrentaban retos concretos para asegurar su buen funcionamiento en la gestión de la reserva de biosfera. Entre los retos identificados se tenía:

- a. Hacía falta clarificar la *jerarquía entre las instancias de la BIOAY*, principalmente entre las de gestión y apoyo. En ese sentido, era importante definir la manera en la que las distintas instancias pueden trabajar articuladamente no solo como instancias de gestión de la BIOAY sino también como parte de aparatos institucionales más amplios (como la Municipalidad Provincial de Oxapampa, por ejemplo).
- b. No se había definido una estructura organizacional que sostuviera el funcionamiento de la *secretaría técnica* (a cargo de la Municipalidad Provincial de Oxapampa a través de la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión Ambiental – GRNGA). La secretaría técnica no tenía un lugar visible en el organigrama municipal, sus funciones no estaban pautadas en

---

<sup>11</sup> Jornada de trabajo de la actualización del plan de acción (23/08/18)

los documentos técnico normativos de gestión institucional de la MPO<sup>12</sup> y por ende no había responsabilidades específicas respecto al trabajo de la secretaría técnica.

- c. No se contaba con *personal* ni *recursos financieros y logísticos* que permitieran atender exclusivamente los temas vinculados a la reserva de biosfera y su gestión. No se había logrado canalizar efectivamente los recursos económicos destinados a la gestión de la BIOAY<sup>13</sup> ni se había logrado gestionar asignación presupuestal exclusiva para el funcionamiento y gestión de la reserva de biosfera.
- d. Se solía *relacionar la reserva de biosfera solo con temas ambientales* y como responsabilidad exclusiva de la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión Ambiental. Si bien los objetivos como reserva de biosfera pueden alinearse con metas ambientales, era importante abordar los objetivos de conservación, desarrollo y apoyo logístico a partir de una efectiva coordinación entre los distintos agentes locales y del reconocimiento de la naturaleza interdisciplinaria e interinstitucional del trabajo en una reserva de biosfera.
- e. Se carecía de un *espacio físico y de gestión* en el que se pudiera centralizar la información respecto a la implementación del plan de acción y el cumplimiento de los objetivos como reserva de biosfera.
- f. Era necesario abordar las acciones vinculadas a la reserva de biosfera de una manera *descentralizada* ya que existía la percepción de que las acciones se concentraban en la capital provincial y había interés en que el trabajo se hiciera de manera integral y colaborativa en todos los distritos de la provincia.
- g. Aunque se reconocía que la *articulación interinstitucional* era clave para la gestión de la BIOAY, era poca la coordinación efectiva que se daba entre las instituciones y actores locales.
- h. *El concepto reserva de biosfera* no era manejado ampliamente y por lo tanto no había conocimiento sobre el rol que pueden cumplir las reservas

---

<sup>12</sup> Reglamento de Organización y Funciones – ROF, Manual de Organización y Funciones – MOF, Cuadro para Asignación de Personal – CAP.

<sup>13</sup> Equivalentes al 5% del Foncomún Provincial asignados en presupuestos participativos en los años 2013-2014

de biosfera para alcanzar objetivos vinculados al desarrollo sostenible y asegurar así el bienestar integral de la población.

- i. Se reconocía que implementar una *Marca BIOAY* representaba una oportunidad que no se había viabilizado porque hacía falta llevar a cabo acciones de coordinación, planificación, posicionamiento y fortalecimiento de las actividades económicas y la provisión de servicios alrededor de la identidad y marca de la reserva de biosfera.

A partir de los retos arriba listados se llevaron a cabo acciones concretas: primero se tomó en consideración los temas que pudieran visibilizarse y tratarse a partir de los objetivos y acciones estratégicas del plan de acción. Segundo, se llevó a cabo un replanteamiento de las instancias de gestión y se planteó – ante el comité de coordinación – la necesidad de reflejar este replanteamiento en el estatuto y reglamento (el resultado de este replanteamiento se presenta en la Ilustración 6). Tercero, el grupo de apoyo elaboró una propuesta para crear una gerencia de la reserva de biosfera en la MPO que se hiciera cargo de las funciones de la secretaría técnica y de los temas más específicos vinculados a la reserva de biosfera y tuviera bajo su responsabilidad el seguimiento y monitoreo del plan de acción.

## **4.2 Plan de Acción 2019-2025**

El Plan de Acción 2019 es el resultado de un proceso participativo llevado a cabo entre el 2017 y el 2018 en el que se retomaron los temas claves que se plantearon en el Plan de Acción 2015, se revisó la problemática en la BIOAY, se articularon herramientas de gestión locales y se atendió a las líneas estratégicas planteadas por la Estrategia MaB 2015-2025 y el Plan de Acción de Lima 2016-2025 y se tomó en cuenta los pilares del DRBE.

El Plan de Acción 2019 contempla el cumplimiento de las funciones de conservación, desarrollo y apoyo logístico como reserva de biosfera a partir del trabajo alrededor de 5 objetivos estratégicos que buscan apoyar y fortalecer las políticas regionales, nacionales e internacionales para afrontar los retos del desarrollo sostenible.

A continuación, se detalla cada uno de los objetivos estratégicos con miras a ilustrar los temas que se trabajan y priorizan desde cada uno de ellos y cómo es que se han incorporado en el plan de acción. La relación de estos objetivos con las funciones como reserva de biosfera se muestran en la Ilustración 5.

#### (A) Gobernanza Colaborativa

La BIOAY se consolida como un modelo de desarrollo integral que busca asegurar el bienestar de las personas priorizando acciones que promueven el bienestar, buen vivir y satisfacción de necesidades básicas. La gestión de la BIOAY se basa en una institucionalidad y gobernanza con capacidad ejecutora que se sostiene en la participación, colaboración, adaptación y respeto de la realidad local que se ve fortalecida por una relación de aprendizaje y comunicación institucional. La BIOAY promueve el intercambio de información y conocimientos hacia el interior y con la red nacional y la Red Mundial de Reservas de Biosfera (RMRB) a partir del monitoreo y sistematización de acciones y resultados.

#### (B) Gestión Integral del Territorio

La BIOAY promueve la gestión integral del territorio. En ese sentido, la BIOAY se constituye en una plataforma desde la que se abordan temas como la seguridad territorial y la planificación rural y urbana de manera pacífica, justa e integral. El ordenamiento de actividades en el territorio de la Provincia Oxapampa se desarrolla en armonía con el medio ambiente, los derechos humanos y de los pueblos indígenas.

#### (C) Conservación de Paisajes y Ecosistemas

La BIOAY promueve la conservación y gestión integrada de paisajes y ecosistemas que son de importancia para la población de la Provincia Oxapampa. En ese sentido apoya en el fortalecimiento de políticas ambientales (a nivel local, regional y nacional), en la protección de servicios ecosistémicos, y en la gestión adecuada de bosques, zonas de interés hídrico y áreas de conservación.

#### (D) Actividades Económicas Sostenibles

La BIOAY promueve el uso eficiente de los recursos, los aumentos de la productividad y un mayor rendimiento de cuentas sobre los impactos sociales y ambientales. En la BIOAY las actividades económicas sostenibles de bajas emisiones aseguran los medios de vida de la población, la protección ambiental, y el respeto de los derechos humanos. En este contexto la eficiencia productiva va de la mano con la zonificación económica ecológica, la identificación y priorización de cadenas de valor, el posicionamiento de la marca BIOAY, la coordinación inter-



institucional, y la integración entre perspectivas técnicas y conocimientos y prácticas de pueblos indígenas.

#### (E) Educación, Investigación y Saberes Locales

La BIOAY promueve la educación ambiental y la recuperación, sistematización y transmisión de los conocimientos y saberes de pueblos originarios que forman parte de la BIOAY. Asimismo, promueve la investigación técnica y científica sobre componentes biológicos y sociales en el ámbito de la BIOAY. La BIOAY es un referente clave para fortalecer la educación ambiental no sólo en los distintos niveles y sectores educativos sino también entre la población de la Provincia Oxapampa.

#### **ILUSTRACIÓN 5 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS PLAN DE ACCIÓN 2019**



*Fuente: Plan de Acción Reserva de Biosfera Oxapampa Asháninka Yánesha (2019-2025)*

El Plan de Acción 2019 atiende directamente las funciones como reserva de biosfera (conservación, desarrollo y apoyo logístico) a través de los objetivos estratégicos: (C) Conservación de Paisajes y Ecosistemas, (D) Actividades Económicas Sostenibles y (E) Educación, Investigación y Saberes Locales. Los objetivos estratégicos (A) Gobernanza Colaborativa y (B) Gestión Integral del Territorio son de naturaleza transversal y están formulados para posibilitar el funcionamiento de la BIOAY como un modelo de desarrollo en el que se articulen las acciones de redes y grupos en el territorio que ocupa la BIOAY.

El Plan de Acción constituye una herramienta que marca la pauta de las actividades de las instancias de gestión a partir de sus objetivos estratégicos. Estos objetivos incorporan acciones y actividades que han sido alineadas con el trabajo de los grupos técnicos de interés (GTI). Cabe resaltar que como parte del proceso de actualización del plan de acción se trabajó en el fortalecimiento de los grupos técnicos de interés ya que es a partir del trabajo de estos grupos que se van realizando las actividades concretas del plan de acción. Este proceso de fortalecimiento consistió en realizar el sinceramiento de los GTI a partir de identificación de liderazgos para cada GTI, la incorporación de GTI en base las necesidades locales, la ratificación o inclusión de miembros para cada GTI y el alineamiento de los planes de trabajo de cada GTI con los objetivos estratégicos del plan de acción. Esta última tarea permitió, además, identificar responsables específicos para las actividades del plan de acción y enfocar el trabajo en los grupos de base de la reserva de biosfera (instituciones, ONGs, organizaciones, etc.)

### **4.3 Instancias de gestión**

La revisión de las instancias de gestión de la reserva de biosfera permitió un replanteamiento en su estructura y la clarificación de la jerarquía entre las partes. Este cambio también refleja el resultado del trabajo de fortalecimiento con los grupos técnicos de interés en el que se ratificaron GTI que trabajan en diez temas transversales de trabajo en la reserva de biosfera: 1) gestión de cuencas hidrográficas y fortalecimiento de agua y saneamiento; 2) comunicación y educación ambiental; 3) áreas de conservación, bosque y cambio climático; 4) turismo, artesanía y cultura; 5) gestión de residuos sólidos y aguas residuales; 6) gestión de riesgo de desastres; 7) investigación; 8) actividades económicas sostenibles; 9) ordenamiento territorial y 10) jóvenes.

Atendiendo a la importancia de descentralizar las actividades y acciones que conciernen a la reserva de biosfera, se tiene previsto hacer la identificación de los grupos técnicos de interés de cada uno de los distritos de la provincia Oxapampa. Se espera que se pueda establecer comunicación fluida y eficaz entre los coordinadores identificados para los GTI a nivel provincial y los coordinadores que se definan para los grupos técnicos de interés de los distritos. Una vez que estos GTI se identifiquen serán incorporados en la estructura de las instancias de gestión y se alinearán sus planes de trabajo con los objetivos del plan de acción.

En lo relativo a la Mancomunidad Municipal de los Distritos de Oxapampa se determinó que, dados los fines que persigue, mantenga su rol como instancia de apoyo a partir de la cual el desarrollo local y provincial, la participación ciudadana y el mejoramiento de calidad de vida de la población se viabilicen. Aquí es clave recordar que, si bien las reservas de biosfera pueden constituirse como modelos de funcionamiento eficaz para el desarrollo sostenible, el cumplimiento de sus funciones y de lo estipulado en la estrategia MaB 2015-2025, requiere abordajes más amplios en los que las acciones enfocadas hacia el desarrollo local – que dialogan con los objetivos de los Planes de Desarrollo Local Concertado (PDLC) – vayan de la mano con: la creación de redes inclusivas, dinámicas y orientadas; las colaboraciones externas eficaces y la financiación suficiente; la comunicación, información e intercambio de datos de forma integral, moderna, abierta y transparente; y la gobernanza eficaz.

## ILUSTRACIÓN 6 INSTANCIAS DE GESTIÓN BIOAY 2019



*Fuente: Documento de trabajo Grupo de Apoyo (2019)*

Se tiene previsto que los cambios en las instancias de gestión se reflejarán en el estatuto y reglamento de la reserva de biosfera que serán revisados y reformulados no sólo para reflejar las modificaciones hechas a las instancias de gestión sino también para contemplar mecanismos y funciones ajustados a partir de las lecciones aprendidas desde el reconocimiento de la reserva de biosfera.

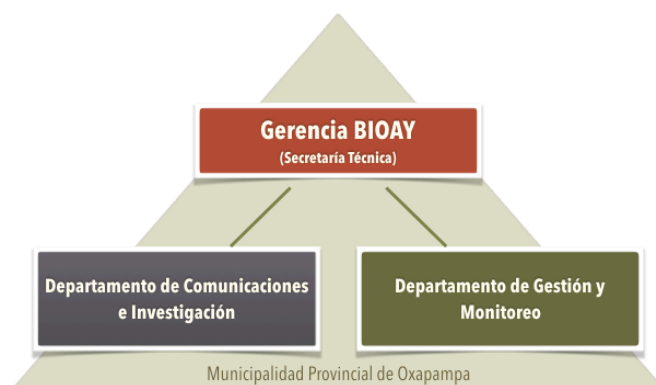
#### 4.4 Gerencia de la reserva de biosfera

La propuesta para la creación de la Gerencia de la Reserva de Biosfera Oxapampa-Asháninka-Yánesha (en adelante Gerencia BIOAY) propone la formalización de la actividades y funciones de la secretaría técnica de la BIOAY a partir de la constitución de un órgano de apoyo y asesoramiento dependiente de la Gerencia Municipal de la Municipalidad Provincial de Oxapampa. En este contexto, la Gerencia BIOAY cumplirá las funciones de la Secretaría Técnica y otras funciones que sean necesarias para fortalecer las instancias de gestión de la reserva de biosfera y asegurar la articulación, coordinación para el cumplimiento de los objetivos trazados en el Plan de Acción.

La Gerencia BIOAY está diseñada para ejercer roles ejecutivos y de articulación para el cumplimiento de los objetivos estratégicos que plantea el Plan de Acción de la BIOAY (ver Ilustración 5) que además responden al cumplimiento de las funciones como reserva de biosfera (conservación, desarrollo y apoyo logístico). Esta propuesta también contempla que se coordinen acciones al interior de la Municipalidad Provincial de Oxapampa, razón por la cual tiene prevista la incorporación de funciones específicas para las gerencias municipales en los documentos de gestión institucional (ROF, MOF, CAP) que se vinculen con las siguientes metas: cooperación en el logro de los objetivos y monitoreo periódico de los avances del plan de acción.

En términos de estructura funcional, la gerencia BIOAY cuenta con dos departamentos que atienden transversalmente los objetivos estratégicos que tiene el plan de acción de la BIOAY.

ILUSTRACIÓN 7 ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LA GERENCIA BIOAY



Fuente: Propuesta creación Gerencia BIOAY (2018)

La estructura orgánica y funciones de la gerencia BIOAY se definen en relación a las funciones de la secretaría técnica (estipuladas en el reglamento y estatuto de la BIOAY) y las funciones que permitan atender la problemática encontrada en la gestión de la BIOAY. En términos generales, la gerencia BIOAY será responsable de los siguientes temas:

- Coordinar las acciones de los Grupos Técnicos de Interés y tener la capacidad de articular dichas acciones no sólo con el modelo reserva de biosfera sino también con las gerencias municipales y su trabajo en la consecución de los objetivos del Plan de Acción de la BIOAY.
- Promover el trabajo en red tanto al interior de la BIOAY como también de la BIOAY como parte de la Red Mundial de Reservas de Biosfera.
- Acompañar los procesos locales que posibiliten el logro de los objetivos pautados en el Plan de Acción de la BIOAY, es decir, actuar como espacio de coordinación en el que se reconoce que otras instancias / organizaciones tienen entre sus responsabilidades afines.
- Constituirse como una plataforma de acción y un espacio en el que se facilite la coordinación interinstitucional y se centralice la información que aporte al modelo reserva de biosfera.
- La coordinación de actividades entre los distritos de la Provincia de Oxapampa para asegurar el cumplimiento de los objetivos del Plan de Acción de la BIOAY.

A junio del 2019 la propuesta para la gerencia BIOAY había sido considerada para guiar el proceso de reestructuración de la MPO. Los detalles sobre la estructura funcional de la misma se iban a definir en relación con el proceso mismo de reestructuración pero había consenso sobre las funciones que ésta tenía que cumplir respecto a la gestión de la reserva de biosfera.

## **5 Lecciones Aprendidas**

Las reservas de biosfera se constituyen como un concepto clave para abordar la conservación y el desarrollo y por ende las crecientes presiones asociadas al cambio climático. Los principios que guían el modelo reserva de biosfera permiten implementar enfoques integrales en pro del bienestar, en ese sentido, la BIOAY es una plataforma y

un referente clave para coordinar acciones desde los distintos temas que atañen a la gestión municipal y al desarrollo provincial.

En el proceso de diseñar los mecanismos de gestión para la reserva de biosfera se dieron varios espacios de aprendizaje e innovación que revelan importantes lecciones respecto a la gobernanza de la reserva de biosfera.

La planificación de una reserva de biosfera requiere un cambio de *mentalidad sobre el concepto de desarrollo*, es decir es preciso que se integre económico productivo, la protección ambiental y el bienestar social. Si bien los objetivos estratégicos del plan de acción se han diseñado de una manera integral, la planificación también requiere que quienes están involucrados en la gestión manejen el mismo enfoque.

La *gobernanza colaborativa* para la gestión integral del territorio en la reserva de biosfera requiere que se den espacios de consenso y participación en los que los actores del sector público, privado y de la sociedad civil sean parte de procesos inclusivos, participativos y equitativos para la adecuada toma de decisiones. El diseño de estructuras como las instancias de gestión o de directrices como el plan de acción si bien apuntan a posibilitar estos espacios de consenso, requieren estar respaldados por liderazgos efectivos y voluntad política.

El *ordenamiento del uso y ocupación de la tierra* es un tema de sumo interés en la reserva de biosfera y requiere trabajar desde un enfoque que contemple los criterios técnicos establecidos por ley y las necesidades de conservación y desarrollo que permitan el uso adecuado del territorio teniendo en cuenta la protección ambiental y actividades económicas sostenibles y eficientes. Conforme se ha ido avanzando el proceso, el interés en este tema ha ido pasando de estar exclusivamente vinculado al tema del ordenamiento territorial y se han ido ensayando enfoques más integrales de gestión territorial.

La *diversidad cultural* para la reserva de biosfera es un elemento clave no solo en su diseño, sino que también para su planificación ya que a lo largo del tiempo se ha trabajado en perspectivas del desarrollo propias de los pueblos originarios y de otros pueblos tradicionales otorgándoles herramientas para fortalecer decisiones sobre sus propios objetivos y respetando su autonomía como pueblos originarios de acuerdo a las leyes nacionales e internacionales. En la elaboración del plan de acción los aportes e inquietudes desde los pueblos originarios se han abordado transversalmente y los espacios de coordinación han tenido participación activa de miembros de las federaciones. En esta

misma línea es importante resaltar que uno de los temas que se han trabajado en el marco de la transición hacia DRBE ha sido la elaboración de planes de vida o planes del buen vivir.

La *participación* de miembros, comunidades y otras instituciones es y ha sido clave en el proceso de planificación y gestión de la reserva de biosfera. Las ideas y proyectos que buscan contribuir al desarrollo sostenible, a la descentralización de acciones y actividades, a consensuar arreglos institucionales consensuados y escalar buenas prácticas en el paisaje que comprende la BIOAY surgen de personas y su involucramiento ha sido estratégico en espacios de trabajo y coordinación.

La identificación e involucramiento de personas en el proceso de la reserva de biosfera ha probado ser un elemento estratégico. Por ejemplo, el trabajo realizado con los GTI pudo dinamizarse una vez que se identificaron a las personas que podían y querían asumir los liderazgos de estos grupos. Entre las principales limitantes que se tenía para el trabajo con los GTI estaba la burocracia que implicaba contactar instituciones que eran miembros de estos grupos en vez de a personas concretas, entonces se propuso el sinceramiento de los GTI como un medio para identificar a las personas que – siendo parte de instituciones específicas – iban a ser los interlocutores en el proceso de actualización e implementación del plan de acción.

Otro espacio que tuvo el rol protagónico de las personas fue la constitución del grupo de apoyo BIOAY. Cabe resaltar que este grupo congrega individuos e instituciones que han acompañado el proceso de actualización del plan de acción (2018-2019) y el análisis del funcionamiento de las instancias de gestión. Este grupo se creó con el objetivo de dinamizar el proceso de actualización del plan de acción y se conformó por personas que no necesariamente mantenían vínculos con las instituciones y grupos que interactúan en la reserva de biosfera. El aporte de este grupo se enmarcó en las funciones que - según estatuto - tiene el equipo técnico.

Si bien existe cierto consenso sobre la relevancia de las reservas de biosfera para posibilitar acciones concretas para mitigar el cambio climático y promover el desarrollo rural de bajas emisiones, reviste un reto concreto poder manejar conceptos compartidos y claros para guiar acciones. Otro reto en esta línea es la implementación de proyectos orientados a incrementar la eficiencia de las actividades económicas tradicionales, así como actividades económicas alternativas de bajo impacto que son de importancia para

los medios de vida de la población y que se sustentan en la biodiversidad y los ecosistemas. En este contexto se vienen diseñando estrategias concretas para el establecimiento de una marca de la reserva de biosfera (marca BIOAY) que pueda certificar productos y servicios que sean eficientes y sostenibles. Desde el plan de acción y desde la formulación de propuestas como la gerencia de la reserva de biosfera se han contemplado acciones y mecanismos para que se desarrolle una marca que redunde en beneficios concretos para los productores y los consumidores.

La creación de la gerencia de la reserva de biosfera remite a un proceso en curso que deberá ser evaluado una vez que se implemente. Es muy probable que las lecciones que surjan de esta experiencia sirvan como referencia para futuras acciones, ya que la gerencia representa una innovación institucional relevante en un contexto en el que se requiere escalar acciones locales y trabajar en coordinación interinstitucional. Idealmente esta gerencia podría ser replicada en los otros distritos en la provincia y sentar un precedente para la gestión de otras reservas de biosfera en el Perú.

## 6 Referencias

- Bebbington, A., Dani, A.A., Haan, A. de, Walton, M. (Eds.), 2008. Institutional pathways to equity: Addressing inequality traps, *New Frontiers of Social Policy*. World Bank Publications.
- Bridge, G., Perreault, T., 2009. Environmental Governance, in: Castree, N., Demeritt, D., Liverman, D., Rhoads, B.R. (Eds.), *A Companion to Environmental Geography*. Wiley-Blackwell, pp. 475–497.
- Bravo, M., 2016. Trajectories of Empathy and Institution Building. *The Micropolitics of Environmental Governance in the Oxapampa-Asháninka-Yánesha Biosphere Reserve*. Clark University, Worcester.
- Gregory, D., Johnston, R., Pratt, G., Watts, M., Whatmore, S., 2011. *The dictionary of human geography*. John Wiley & Sons.
- Rhodes, R.A., 1997. *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open university press.
- Rose, N., 1999. *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge University Press.
- UNESCO., 2017. *A New Roadmap for the Man and the Biosphere (MAB) Programme and its World Network of Biosphere Reserves. MAB Strategy (2015-2025), Lima Action Plan (2016-2025), Lima Declaration*.