

**ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR**



**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO EN  
DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**TEMA DE TESIS**

“La promoción de la agenda de ecosistemas de montaña en mecanismos de gobernanza global y regional: la Iniciativa Andina de Montañas (IAM) como herramienta para promover el desarrollo sostenible en el Perú”

**PRESENTADO POR:**

José Humberto Schaefer Luperdi

**Asesora Temática:** MA Josefina Maria Del Carmen Del Prado Chavez Herrera

**Asesora Metodológica:** MA Mildred Rooney Paredes

**Lima, noviembre de 2023**

## **Agradecimientos**

Quisiera agradecer a la MA Josefina del Prado por su asesoramiento continuo durante la elaboración de la presente investigación, así como a la MA Mildred Rooney por su apoyo con los aspectos metodológicos del trabajo.

Además, extendiendo mis agradecimientos a los distinguidos funcionarios entrevistados de parte del MRE, el INAIGEM y el CONDESAN, por su tiempo y su pronto apoyo con el acceso documentario correspondiente. Asimismo, agradezco a la planta orgánica de la Academia Diplomática del Perú, por su ardua labor a largo de mi estancia en esta gran casa de estudios.

## **Resumen**

Los ecosistemas de montaña guardan una importancia crucial para el Perú. Por un lado, proveen de una gran diversidad de servicios ecosistémicos y gran vulnerabilidad ante impactos ambientales adversos. Su afectación traería grandes consecuencias ecológicas, económicas y sociales para el país. En este contexto, la Iniciativa Andina Montañas (IAM) se posiciona como el único mecanismo regional enfocado específicamente al tratamiento de esta temática, y comprende la participación de todos los países andinos. La presente investigación busca entender a la IAM en términos teóricos e institucionales y contextualizarla dentro los intereses y acciones nacionales en materia de montañas. A partir de ello, se formulan recomendaciones de política para fortalecer la labor de la Cancillería con respecto a la IAM y a las montañas en general.

Palabras clave: ecosistemas de montaña, IAM, gobernanza ambiental

## **Abstract**

*Mountain ecosystems hold crucial importance for Peru. On one hand, they provide a great diversity of ecosystem services and are highly vulnerable to adverse environmental impacts. Their impairment would bring significant ecological, economic, and social consequences for the country. In this context, the Andean Mountain Initiative (IAM) stands as the only regional mechanism specifically focused on addressing this issue, involving the participation of all Andean countries. This research aims to understand the IAM in theoretical and institutional terms and contextualize it within the national interests and actions related to mountains. Based on this, policy recommendations are formulated to strengthen the work of the Ministry of Foreign Affairs regarding the IAM and mountains in general.*

*Key words: mountain ecosystems, IAM, environmental governance*

### Siglas y Acrónimos

AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
ALPARC	Red Alpina de Áreas Protegidas
ANA	Autoridad Nacional del Agua
ANP	Áreas Naturales Protegidas
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CAN	Comunidad Andina
CANCC	Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático
CDB	Convención de Diversidad Biológica
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CMNUCC	Convenio Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático
CMS	Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres
CNCC	Comisión Nacional de Cambio Climático
CNULD	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación
CNPA	Red de Área Protegidas de los Cárpatos
COP	Conferencia de las Partes
CONADIB	Comisión Nacional de Diversidad Biológica

CONDESAN	Consortio para el Desarrollo Sostenible de la Ecoregión Andin
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CSD	Comisión de Desarrollo Sostenible
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CPM	Consejo de Países Miembros
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional
DMA	Dirección de Medio Ambiente del MRE
ECOSOC	Consejo Económico y Social
ENBCC	Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático
ENCC	Estrategia Nacional contra el Cambio Climático
ENDB	Estrategia Nacional de Diversidad Biológica
ENF	Estrategia Nacional Forestal
ENV	Examen Nacional Voluntario
ERCC	Estrategia Regional de Cambio Climático
ERDB	Estrategia Regional de Diversidad Biológica
FAO	Food and Agriculture Organization
GCF	Green Climate Fund

GEF	Global Environmental Facility
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GIRH	Gestión Integrada de Recursos Hídricos
GITM	Grupo Impulsor de Trabajo Intersectorial
GIZ	Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional
GNTEM	Grupo Nacional de Trabajo en Ecosistemas de Montaña
GTM	Grupo Técnico de Montañas
GTRCC	Grupo Técnico Regional de Cambio Climático
HLPF	High Level Political Forum
IAM	Iniciativa Andina de Montañas
IBA	Informe Bienal de Actualización
ICIMOD	Centro Internacional para el Aprovechamiento Integrado de las Montañas
iNDC	Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional
INV	Informe Nacional Voluntario
LDCF	Least Developed Countries Fund
LFFS	Ley Forestal y de Fauna Silvestre
LGA	Ley General del Ambiente
LMCC	Ley Marco de Cambio Climático

LMSNGA	Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental
LRH	Ley de Recursos Hídricos
MIDAGRI	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MRI	Mountain Research Initiative
NDC	Contribuciones Nacionalmente Determinadas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	Organización no Gubernamental
PENRH	Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos
PNA	Política Nacional del Ambiente
PNACC	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático
PNGRD	Política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PNGYEM	Política Nacional de Glaciares y Ecosistemas de Montaña



PPICC	Plataforma de Pueblos Indígenas para enfrentar el Cambio Climático
PRODUCE	Ministerio de la Producción
REDD+	Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación de los bosques
SCCF	Special Climate Change Fund
SERFOR	Servicio Forestal Nacional y de Fauna Silvestre
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SINANPE	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SNGA	Sistema Nacional de Gestión Ambiental
TDPS	Titicaca - Desaguadero - Poopó - Salar de Coipasa
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
USAID	United States Agency for International Development

## Índice

<b>Agradecimientos.....</b>	<b>2</b>
<b>Resumen.....</b>	<b>3</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>4</b>
<b>Siglas y Acrónimos.....</b>	<b>5</b>
<b>Índice.....</b>	<b>10</b>
<b>Introducción:.....</b>	<b>14</b>
<b>Capítulo I: Estado de la cuestión, marco teórico y marco conceptual.....</b>	<b>17</b>
Estado de la cuestión:.....	17
Marco teórico:.....	20
Supuestos básicos.....	20
El Liberalismo sociológico.....	22
La escuela de la interdependencia.....	23
La interdependencia compleja.....	24
El debate neo neo.....	26
El Neoliberalismo institucional.....	30
Regímenes internacionales:.....	31
Formación de regímenes internacionales.....	33
Importancia de los regímenes internacionales.....	36
Marco conceptual:.....	38
Ecosistemas de montaña:.....	38
Servicios ecosistémicos:.....	39
La cordillera de los Andes.....	40
Ecosistemas de montaña en el Perú.....	41
El Desarrollo Sostenible.....	42
La Gobernanza.....	44
Gobernanza y regímenes.....	47
Gobernanza Ambiental.....	49
Gobernanza Regional.....	51
<b>Capítulo II: Marco metodológico.....</b>	<b>53</b>

Problema general:.....	53
Problemas específicos.....	53
Tipo y diseño de la investigación.....	54
Herramientas de recojo de información y de análisis.....	55
<b>Capítulo III: La IAM, contexto historia, importancia, estructura</b>	
<b>institucional y oportunidades de mejora.....</b>	<b>57</b>
Antecedentes: Marco institucional de la gobernanza de montañas.....	57
El desarrollo de la gobernanza ambiental.....	57
La Conferencia de Estocolmo de 1972.....	57
La Conferencia de Río de Janeiro de 1992.....	59
La Cumbre de Johannesburgo de 2002.....	60
Los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	61
Gobernanza de ecosistemas de montaña.....	63
Desarrollo histórico.....	63
Estructura Institucional.....	66
Sistema de la ONU.....	67
Conferencias y objetivos.....	67
PNUMA.....	68
Organización para la Alimentación y Agricultura (FAO).....	69
Alianza para las Montañas.....	69
Acuerdos ambientales multilaterales (AMUMA).....	70
Mecanismos de financiamiento.....	70
Organizaciones supranacionales:.....	72
Mecanismos regionales.....	73
La sociedad civil.....	75
La Iniciativa Andina de Montañas.....	76
Historia institucional.....	76
Principios y enfoques transversales:.....	79
Objetivos:.....	80
Estructura organizativa.....	80

Consejo de Países Miembros (CPM).....	81
Coordinación Regional pro t�mpore (CR).....	81
La Secretaría Técnica (ST).....	82
Grupos Ad Hoc.....	84
Financiamiento.....	84
Intereses peruanos en materia de montañas:.....	85
Provisión y regulación hídrica.....	85
Biodiversidad.....	88
Regulación de riesgos naturales.....	89
Mitigación del cambio climático.....	90
Cultura.....	90
Medidas adoptadas por el Perú en materia de desarrollo sostenible de montañas.....	91
Medidas nacionales.....	91
Acciones internacionales.....	98
Compromisos multilaterales.....	99
Cambio climático.....	100
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).....	100
Acuerdo de París.....	100
Biodiversidad y ecosistemas.....	101
Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB).....	101
Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.....	102
Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).....	102
Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS).....	103
Convenio para la Conservación y Manejo de la Vicuña.....	103
Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD).....	104

Convenio sobre los Humedales de Importancia Internacional.

104

Mecanismos bilaterales.....	104
Participación en foros multilaterales.....	106
Participación en el marco de la AGNU.....	107
Participación en el marco de compromisos internacionales asumidos por el Perú.....	109
Participación en la Alianza para las Montañas.....	113
Participación en la IAM.....	114
Conveniencia de la participación peruana en la IAM.....	116
Análisis de gobernanza de la IAM.....	120
Conclusiones y recomendaciones.....	123
<b>Bibliografía:.....</b>	<b>128</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>138</b>
Anexo 1: Ecosistemas de montaña según el Mapa de Nacional de Ecosistemas.....	138
Anexo 2: Clasificación y extensión de los ecosistemas de montaña.....	139
Anexo 3: Regiones hidrográficas del Perú.....	140
Anexo 4: Lista de humedales Ramsar de importancia internacional.....	141
Anexo 5: Participantes del GTM.....	141
Anexo 6: Avances de la PNGYEM.....	142

## **Introducción:**

El Perú se caracteriza por ser un país con una enorme variedad de regiones naturales, biomas únicos, pisos ecológicos y ecosistemas. En virtud de este hecho, el país se configura como uno de los más importantes focos de biodiversidad en el mundo, ubicándose dentro de la lista de los diecisiete países megabiodiversos (Mittermeier, 1997). De hecho, el Perú cuenta con 84 de las 117 zonas de vida y 28 de los 32 tipos de clima encontrados en el planeta (MINAM, 2016).

Por un lado, el Perú se ve muy beneficiado por dotaciones extraordinarias de recursos naturales, ya sea por su pluralidad de especies de flora y fauna, por su gran abastecimiento hídrico o por su copiosa riqueza en materia de minerales e hidrocarburos. Esto le brinda al Perú importantes oportunidades para el desarrollo sostenible de su economía, impulsando sectores como la agricultura, la minería, el comercio internacional, etc. Por otro lado, estas características pueden también conllevar fuertes riesgos a la seguridad nacional si es que sus condiciones habilitantes se ven afectadas, riesgo que cada vez se hace más presente, dado el actual contexto ambiental global.

En esta línea, el Perú es un país que presenta una alta vulnerabilidad ante el cambio climático, siendo especialmente susceptible a eventos climáticos extremos como sequías, inundaciones, deslizamientos de tierra y retroceso glaciar. (MINAM, 2016) Además, una relevante parte de la población nacional depende de actividades relacionadas con recursos naturales, incluyendo a los sectores mencionados anteriormente. En este contexto, el manejo adecuado de los ecosistemas adquiere una importancia superlativa. Un ecosistema es un sistema complejo formado por la interacción de organismos vivos con su entorno físico. Incluye comunidades de plantas, animales y microorganismos, así como factores abióticos como el suelo, el agua y el clima. Estas interacciones son fundamentales para el equilibrio y la supervivencia de las especies en un área específica.

En particular, resalta el caso de los ecosistemas de montaña debido a la importante presencia de la cordillera de los Andes, la cual atraviesa de norte a sur la totalidad del territorio nacional, y el papel fundamental que dichos ecosistemas desempeñan en la regulación hídrica del resto del país, la conservación de la biodiversidad, el control de la erosión de suelos y la mitigación de riesgos ambientales como la aparición de lagunas glaciares, las cuales pueden

desbordarse ocasionando catástrofes. A raíz de la naturaleza planetaria del cambio climático, la mera adopción de medidas unilaterales desarticuladas, sin objetivos comunes, no puede conducir a un manejo efectivo de esta gran unidad geológica. Estos lineamientos comunes se generan a través de mecanismos de cooperación regional, tanto entre actores estatales como no estatales. Por ello, el estudio de la Iniciativa Andina de Montañas (IAM), conformada la totalidad de los países andinos, cobra una relevancia vital para nuestros intereses nacionales, al constituirse como la única plataforma regional dedicada exclusivamente a la temática de las montañas.

La IAM tiene como objetivo funcionar como una plataforma de diálogo regional en favor de la formulación de políticas sobre desarrollo sostenible de los ecosistemas de montaña y sus poblaciones. El potencial de la IAM no ha sido suficientemente evaluado en estudios académicos ni en recomendaciones de políticas. A partir del presente trabajo, se busca evaluar la importancia del mecanismo y la participación del Perú en dicho instrumento, como parte de la gobernanza regional ambiental en ecosistemas de montaña, y proponer medidas para aprovechar a la IAM como un foro que le permita al Perú impulsar su agenda de adaptación al cambio climático.

La presente investigación se desarrolla a lo largo de tres capítulos siguiendo una metodología cualitativa y analítica. En el primer capítulo se presenta un estudio del estado de la cuestión sobre la materia, el cual incluye una revisión de la literatura existente sobre la IAM y sobre mecanismos regionales de gobernanza de montañas. Seguidamente, se realiza una exploración de las principales corrientes de Relaciones Internacionales en relación con sus aportes hacia la comprensión de la cooperación entre Estados y actores no estatales y sus aspectos teóricos en materia ambiental. Además, se presenta un marco conceptual con definiciones clave para la investigación.

En el segundo capítulo corresponde al marco metodológico del trabajo. En este se establece el problema general y los problemas específicos del mismo. La investigación tiene como objetivo entender a profundidad la naturaleza e importancia de la IAM y su relación con las medidas adoptadas por el Estado peruano en materia de desarrollo sostenible y el esquema de gobernanza ambiental global. A partir de ello, se busca formular recomendaciones de política accionables para que la Cancillería pueda aprovechar la IAM como una herramienta para promover los intereses nacionales. Se presentan el tipo y diseño

del estudio, así como las herramientas empleadas para el recojo y análisis de datos.

En el tercer capítulo se pretende evaluar la conveniencia de que el Perú participe en la IAM e identificar áreas específicas con espacio para mejoras institucionales. Primero se ubica a la IAM dentro del contexto de la gobernanza global ambiental y de montañas, así como su relación con el proceso de formación y la estructura de la iniciativa. Posteriormente, se analiza cuál es la importancia de la IAM en virtud de los intereses nacionales en torno a las montañas. Después, se presentan los diferentes ámbitos de acción adoptados por el Estado para dar cumplimiento e impulso a la agenda de montañas, así como la compatibilidad de la IAM con los mismos. Finalmente, se realiza un análisis de gobernanza para identificar brechas institucionales y realizar las recomendaciones pertinentes, tanto para la acción alrededor de la IAM y el trabajo en torno a la temática en general. Dichas propuestas se presentan en la última sección del trabajo, junto con las conclusiones de la investigación



## **Capítulo I: Estado de la cuestión, marco teórico y marco conceptual**

En el presente capítulo se presentará primero el estado de la cuestión del trabajo, en este caso, se revisan investigaciones y reportes elaborados a la fecha que abordan directamente a la IAM o giran en torno los mecanismos regionales de gestión de ecosistemas de montaña. Este ejercicio se realiza con el propósito de desarrollar un estado de la cuestión en una investigación es proporcionar un panorama detallado y actualizado del conocimiento existente sobre el objeto de estudio. Posteriormente, se desarrolla el marco teórico de la investigación, el cual contiene las principales aproximaciones teóricas para estudiar la cooperación internacional y la conformación de regímenes internacionales y otros mecanismos de gobernanza ambiental y de montañas. Seguidamente, se define un marco conceptual relevante con ciertas definiciones y cifras esenciales para la comprensión de la investigación y su contexto geográfico.

### **Estado de la cuestión:**

El tratamiento de la IAM en la literatura especializada se caracteriza por ser relativamente escaso. Existen investigaciones que abordan muy someramente la IAM en el contexto del análisis de la situación de la gobernanza global de montañas, particularmente de mecanismos regionales centrados en ecosistemas de montañas. En este sentido, debido a que la iniciativa es el único régimen de esta naturaleza en la región latinoamericana, esta es mencionada en paralelo con otros arreglos regionales.

Este es el caso del texto de Price (2015), quien menciona a la IAM como uno de los tantos mecanismos transnacionales que opera en las diferentes regiones montañosas del mundo, creada en el marco del trabajo de la Alianza para las Montañas en el continente, y destaca las actividades del grupo. La IAM es mencionada también un reporte elaborado por el CONDESAN en colaboración con la Alianza para las Montañas y editado por Devenish y Gianella (2012), en el que se la lista como parte importante del marco institucional regional relacionado con el tema, resaltando los objetivos de la iniciativa plasmados en la Declaración de San Miguel de Tucumán de 2007. Además, el reporte menciona algunas dificultades operativas de la IAM relacionadas con la influencia de ONG en sus actividades, aunque debe aclararse que la IAM recién operativiza sus objetivos en mesas de trabajo a partir del 2014.

Aparte de estas dos publicaciones, no pudo encontrarse ningún estudio académico o documento de otro tipo que aborde a la IAM directamente como objeto de estudio de la forma que pretende hacerlo lo hace la presente investigación. Sin embargo, llama la atención el reporte de Balsiger et al. (2020) comisionado por el PNUMA, el cual contiene recomendaciones para la cooperación andina en ecosistemas de montaña a partir de la experiencia transfronteriza internacional. Dichos ejes también se encuentran desarrollados en una serie de videos titulados *Mountains Connect* (Adaptación en las Alturas, 2022) en cooperación con COSUDE.

Este estudio representa una útil clasificación de los mecanismos encargados de la gobernanza de montañas organizado por regiones. La clasificación del reporte se basa en una serie de características institucionales fundamentales. En primer lugar, los autores toman en cuenta la territorialidad del arreglo, es decir, si es que tiene una delimitación geográfica formal. Este aspecto es relevante dado que las cadenas montañosas no coinciden con las fronteras estatales. La delimitación se puede basar en criterios político-administrativos, ecosistémicos o temáticos. Mientras que una delimitación clara basada en unidades jurisdiccionales subnacionales puede brindar claridad al ámbito de aplicación y facilitar el financiamiento, la recolección de datos, y la rendición de cuentas, también puede dificultar el monitoreo del ecosistema en su conjunto debido a que estos criterios no son recogidos por las jurisdicciones subnacionales.

En segundo lugar, se considera la formalidad institucional del acuerdo, la cual varía al analizar las diferentes realidades regionales. En la práctica, los arreglos regionales han adoptado diversos niveles de formalidad, abarcando desde tratados internacionales legalmente vinculantes hasta redes de actores interesados con una organización más flexible. Un régimen formal brinda un enfoque estructurado, con un estatus legal claramente definido; y roles específicos, como partes, secretaría y observadores con líneas de responsabilidades explícitas, aunque con una mayor lentitud en los procesos de toma de decisiones. Esto es clave para la formación de expectativas entre los actores y la articulación del régimen específico con el esquema de gobernanza más amplio en el cual se encuentra enmarcado

En tercer lugar, se emplea la integración sectorial que involucra el régimen, el cual puede abarcar distintas temáticas desde conservación de la biodiversidad, el manejo de recursos hídricos, el turismo, la seguridad alimentaria y energética,

etc. La implementación de estos temas puede variar dependiendo del instrumento particular, desde solamente referencias declarativas hasta el establecimiento de grupos de trabajo transversales. Esto se relaciona con la concepción que los diferentes actores regionales pueden tener sobre los ecosistemas de montaña. Los mismos pueden ser percibidos como un espacio singular en el cual coexisten diferentes desafíos y sus respectivas soluciones, traslapados y usualmente transnacionales. También pueden concebirse como un conjunto de jurisdicciones, sea de países enteros o de regiones específicas. En estos casos la integración política se da a ese nivel y bajo la responsabilidad del órgano administrativo nacional o subnacional correspondiente.

En cuarto lugar, se tiene la participación de la sociedad civil, la cual puede implicar labores como la provisión de servicios, conocimiento y experiencia, el impulso al intercambio entre regiones y la vigilancia crítica. La magnitud en la que la sociedad civil se integra a la toma de decisiones depende del grado de formalización del arreglo y la sociedad existentes en el país, y el nivel de profesionalización de la sociedad civil. Con respecto a esta primera variable, los casos de alta formalización conllevan la opción de que las organizaciones de la sociedad civil adquieran el estatus de observador. Paralelamente, cuando la formalización de mecanismos es baja, estas desempeñan funciones de generación e intercambio de conocimiento.

Por último, el proyecto *Mountains Connect* (Adaptación en las Alturas, 2022) reconoce al financiamiento como otra dimensión de gobernanza. Los fondos pueden ser necesarios para proveer de una oficina y personal a un secretariado, para consultar con expertos o la organización de reuniones periódicas. Los costos mencionados pueden ser compartidos entre las partes, considerando factores como el producto interno bruto o el tamaño de la población. También es posible que los países asuman dichos gastos de manera individual mediante presidencias que se alternan. En términos generales, se espera que los propios actores involucrados en la gobernanza realicen contribuciones de importancia, aún cuando en ocasiones se cuenta con financiamiento adicional proveniente de donantes. La disponibilidad del financiamiento a su vez tiene otras consideraciones. Aunque existentes, los fondos a menudo están atados a sectores específicos, relacionados pero no específicos a la gobernanza de

montañas. Además, existe la posibilidad de acceder a financiamiento a través de mecanismos globales como el *GCF* o el *GEF*.

### **Marco teórico:**

En este acápite se examinarán las principales corrientes teóricas de las Relaciones Internacionales relevantes para comprender aspectos relacionados al objeto de la investigación, incluyendo la cooperación entre Estados y el rol de otros actores no estatales en el sistema internacional. En particular, se revisará el Liberalismo y algunas de sus vertientes con mayor capacidad explicativa en la presente investigación. Además, se abordarán aspectos del Neorrealismo, destacando el debate neo neo. Este marco nos permitirá posteriormente desarrollar una aproximación teórica que enmarque al estudio, como los conceptos de régimen internacional y de gobernanza, y, especialmente, explorar cómo se aplican al caso del medio ambiente y, en particular, a los ecosistemas de montaña.

### **Supuestos básicos**

Steans et al. (2001) presenta un interesante resumen de cómo los supuestos básicos propios de la “cosmovisión liberal” informan al Liberalismo en las Relaciones Internacionales (p. 31-32). Estos supuestos están expresados en cuatro puntos principales. Por un lado, el ser humano exhibe características fundamentales: la racionalidad y una naturaleza inherente buena. La primera puede emplearse, en términos instrumentales, como la habilidad para articular y la búsqueda por satisfacer sus intereses; y como la habilidad para entender principios morales y vivir de acuerdo con el imperio de la ley. Esto deriva en la existencia de derechos humanos universales e inalienables. Por otro lado, si bien cada persona persigue sus propios intereses, existe el potencial para alcanzar la armonía entre múltiples intereses diferentes. Por ello, la cooperación es vista como el rasgo central de toda relación humana, incluidas las relaciones internacionales, y como tal, si se dejara a voluntad de los individuos, estos no buscarían generar guerras.

Adicionalmente, bajo esta corriente, no existe una distinción clara entre la arena doméstica y la internacional, ya que existen relaciones humanas que trascienden fronteras nacionales e inciden en la dinámica internacional. A raíz de ello, el pluralismo político y la democracia son consideradas como formas superiores de organización política. Por su parte, Mindreau (2001) brinda una muy

buena síntesis respecto de las conjeturas primordiales y unidades de análisis del Liberalismo. Dicha teoría, apelando a la racionalidad del ser humano, sostiene que la cooperación aumenta los beneficios de todas las partes involucradas, conciliando intereses domésticos y colectivos a través de un mecanismo muy similar a la “mano invisible” descrita por Adam Smith. Esta visión optimista se sustenta en tres argumentos en virtud de tres diferentes esferas: una económica, una política y una institucional.

Con respecto a la primera, la proliferación de la economía internacional de la mano con ideales capitalistas de libre comercio y la libre movilidad de capitales genera para los Estados participantes crecientes beneficios en forma de desarrollo económico y social. Esta fuente de bonanza luego se reconfigura como un costo de oportunidad crítico asociado a los conflictos armados, dado que estos interrumpen el intercambio internacional. En otras palabras, la cada vez más prevaeciente interdependencia económica a nivel mundial ocasiona que las guerras se vuelvan más costosas, lo cual desincentiva el desencadenamiento de las mismas. El concepto de “interdependencia” será revisitado más adelante en el presente capítulo.

Acerca de la tercera esfera, se propugna la importancia de la existencia dentro del sistema internacional de normas explícitas y patrones conductuales, entendidos como “instituciones” o “regímenes internacionales”, los cuales son generalmente respetados por los actores internacionales. Con cargo a desarrollar estos conceptos con un mayor detalle posteriormente en el capítulo, se presume que la vigencia de los mismos y del derecho internacional contribuye a la creación de un espíritu de cooperación global y pacífico, aunque preservando la soberanía de cada Estado. A raíz de ello, los liberales tienden a subrayar la importancia del papel que cumplen los agentes no estatales en las relaciones internacionales, como las organizaciones internacionales y la sociedad civil.

En este sentido, el estado no es entendido como un actor unitario como bajo el realismo, ya que las decisiones que un determinado gobierno toma son el resultado de la pugna de intereses entre grupos burocráticos, otros grupos de interés y hasta de individuos. Estos grupos de interés operan más allá de sus propias fronteras nacionales, asociándose con sus contrapartes en otros países de diversas maneras. Esto se conecta con un concepto conocido como el “transnacionalismo”, que también será abordado subsecuentemente en esta sección de la investigación.

Finalmente, la corriente liberal también es asociada con un rechazo de la supuesta centralidad que poseen dentro de la agenda internacional los asuntos relacionados a la seguridad nacional, especialmente las de corte militar, en comparación con el resto de temas en la agenda. Esta postura está intrínsecamente relacionada con la otra corriente clásica de las Relaciones Internacionales, el Realismo. En su lugar, el liberalismo deja de lado la dicotomía entre “alta política” y “baja política”, y, argumentando sobre la base de la creciente interdependencia económica internacional, pone un mayor énfasis en temas relacionados con el bienestar.

Es a partir del bosquejo inicial presentado en este acápite que podemos mover nuestra atención a corrientes de pensamiento específicas y pertinentes dentro del paraguas general del liberalismo, ya que mantienen el sentido de los supuestos básicos, aunque modificando y dejando de lado ciertas consideraciones particulares. Estas vertientes del liberalismo resultan fundamentales para aproximarnos a definiciones conceptuales que serán necesarias para nuestro análisis en capítulos posteriores. En este caso, procederemos a examinar al liberalismo sociológico, a la escuela de la interdependencia, y al liberalismo institucional.

### **El Liberalismo sociológico**

Joseph Nye se refiere al liberalismo sociológico como una vertiente específica del Liberalismo que destaca el carácter transformativo y efectos de los contactos y coaliciones transnacionales sobre las actitudes y definición de intereses nacionales (1988, p. 246). El transnacionalismo se centra en los procesos a través de los cuales las relaciones internacionales conducidas por los gobiernos han sido suplementadas por relaciones entre actores privados (Rosenau, 1980).

A medida en que las relaciones sociales han adquirido dimensiones que trascienden concepciones pasadas del espacio-tiempo, se ha formado una multitud de redes alrededor de las mismas, que interconectan a individuos, sociedades y gobiernos distantes entre sí. Estas redes tienen sus propios intereses y preferencias que superan la realidad geográfica del Estado-nación.

Estos fenómenos son enmarcados en la obra *Transnational Relations and World Politics* de Nye y Keohane (1972, p. 730), en la cual se plantea un modelo de política global distanciándose de algunos supuestos clave del modelo

Estado-céntrico tradicional para de este modo poder considerar en su análisis a las relaciones transnacionales. Por un lado, los autores amplían la concepción de autores internacionales para incluir a las organizaciones intergubernamentales, conformadas por Estados, y a las organizaciones transnacionales, conformadas por agentes no estatales. Además, rompen con el supuesto de que los Estados son actores unitarios y por lo tanto consideran que están conformados por unidades más pequeñas, cada una con sus propios intereses y cálculos económicos.

Paralelamente, las organizaciones intergubernamentales y las transnacionales también se dividen en subunidades semiautónomas. Entonces, las relaciones transnacionales quedan definidas como las interacciones entre actores transnacionales y cualquiera de los actores previamente definidos, excepto sus Estados domésticos. En su este trabajo, Nye y Keohane trazan una línea importante de división entre el paradigma Estado-céntrico, concentrado en relaciones interestatales, y el que proponen, el de política global, concentrado en la importancia de las relaciones transnacionales

### **La escuela de la interdependencia**

Uno de los efectos del transnacionalismo sobre las relaciones entre los actores estatales se manifiesta a través de una mayor interdependencia en el sistema internacional. La interdependencia, como sostienen Jackson y Sørensen (1999), es una condición en la que existe una dependencia mutua entre sociedades y gobiernos a nivel mundial, es decir, son influenciados por lo que suceda en otros espacios geográficos y por lo las acciones que lleven a cabo sus contrapartes. Un mayor nivel de transnacionalismo implica un mayor grado de interdependencia, debido a que existe una mayor densidad de interconexiones en el sistema, aunque lo contrario no es necesariamente cierto (Mindreau, 2001).

Mientras que para el Realismo el concepto de interdependencia tiene una connotación negativa, asociada a una mayor vulnerabilidad de un Estado que ha de ser minimizada, el Liberalismo tiende a tener una visión más optimista al respecto. Si bien reconoce la existencia de costos asociados, el enfoque liberal pone énfasis en sus beneficios, los cuales se presentan en forma de un mayor desarrollo y bienestar debido a distintos factores, como un mayor nivel de comercio, la difusión de conocimientos y tecnologías, etc. Estos beneficios luego

se manifiestan como costos de oportunidad en los cálculos estatales de escalar un determinado conflicto, incrementando así las perspectivas de paz.

Esta realidad se ve facilitada por el advenimiento de la modernidad y el cambio a los cimientos de la producción económica que esto ha significado. Rosecrance (1986) explica que en el pasado la expansión territorial a través del uso de la fuerza era un medio principal de los Estados para incrementar su poder. En épocas anteriores, la posesión de recursos naturales era clave para la prosperidad de un Estado. Sin embargo, en la actualidad los costos asociados con el uso de la fuerza han aumentado y sus beneficios se han reducido.

Ahora, el éxito depende de una mano de obra altamente calificada, acceso a información y capital financiero. El resultado es una mayor propensión de Estados desarrollados, donde estos cambios han ocurrido, a mantener relaciones pacíficas con perspectivas para la cooperación. La tendencia actual de este proceso, en un contexto de desglobalización y desacople, es de un regreso a la importancia de aspectos de seguridad y defensa en las agendas nacionales de las potencias globales y regionales. Sin embargo, este nuevo desarrollo no es suficiente para afirmar que la tendencia hacia la cooperación y las relaciones pacíficas producto de la importancia de la tecnología y el comercio haya retrocedido. Esto es especialmente cierto para países relativamente pequeños y con pocas capacidades como para entrar en un conflicto de poder importante con alguna potencia regional.

### **La interdependencia compleja**

Un intento en proporcionar dicho esquema general fue liderado por Keohane y Nye (1977), con lo que los autores llamaban “interdependencia compleja”. De acuerdo con su obra, este término alude al tipo de interdependencia característico de la posguerra, el cual es completamente diferente a otros tipos de interdependencia que le precedieron debido a la proliferación de relaciones transnacionales. Este contraste se basa en tres características principales (p. 20-24).

En primer lugar, las sociedades se conectan entre sí a través de múltiples canales, los cuales abarcan desde lazos informales entre élites no gubernamentales hasta organizaciones transnacionales privadas. Existen tres tipos de canales: los interestatales, que son los canales regulares entre Estados; los transgubernamentales, que son los producidos por la conexión entre unidades



gubernamentales de dos Estados diferentes; y los transnacionales, que son los que involucran a otros actores no estatales. Estos últimos dos canales serían el resultado de relajar los supuestos realistas respecto al Estado unitario como única unidad de análisis. En su lugar, los Estados no son los únicos actores importantes en el sistema, y tampoco son un monolito uniforme, sino que están compuestos por diversas unidades con intereses propios.

En segundo lugar, las agendas de política exterior de los gobiernos se han vuelto cada vez más amplias y diversas. Existen muchos problemas que emanan de lo que tradicionalmente se consideraba como política interna y que amenazan los intereses de grupos domésticos específicos, sin llegar a amenazar al país en conjunto. En este sentido, diferentes asuntos generan diferentes coaliciones, tanto al interior de los gobiernos como entre ellos. Como resultado, ya no se puede apreciar una clara jerarquía entre los temas de política exterior, la cual ha tradicionalmente dado prioridad a asuntos relacionados con la seguridad, y la política exterior se empieza a asemejar cada vez más a la interior.

En este contexto, los autores analizan cuál sería el impacto de la interdependencia compleja sobre distintos procesos políticos. Cada burocracia perseguirá sus propios intereses y encontrarán dificultad en llegar a un patrón consistente de políticas. La existencia de lazos intergubernamentales llevará a que la agenda internacional se vea influenciada por problemas relacionados al crecimiento económico; existirán grupos descontentos que llevarán problemas de la agenda doméstica a la internacional.

Existen importantes posibilidades para la cooperación dentro de este esquema. Por ejemplo, la búsqueda de beneficios económicos mutuos, como el comercio y la inversión compartida, le brinda impulso a la colaboración en el ámbito económico. La interdependencia en la innovación y tecnología promueve la investigación compartida y el acceso a avances científicos. Los desafíos globales, como el cambio climático y la conservación de la biodiversidad, exigen de marcos desarrollados conjuntamente que guíen las acciones individuales de los Estados. En general, los Estados se ven incentivados a cooperar debido a los beneficios económicos que supone hacerlo, así como los problemas que acarrearía dejar de colaborar.

## **El debate neo neo**

En la década de los 80 se produjo un importante acercamiento entre el Realismo y el Liberalismo moderado, particularmente el neoliberalismo institucional. La redefinición de las corrientes de la época hacia el Neorrealismo y el Neoliberalismo respectivamente trajo consigo una serie de coincidencias entre ambos enfoques en sus agendas de investigación (Salomón, 2002). Algunos autores como Waeber (1996) identifican que producto de este diálogo se conformó una “síntesis neo-neo”, dentro de la cual se enmarca buena parte de la investigación empírica de la disciplina. Bajo esta perspectiva, el núcleo central de las Relaciones Internacionales yacería en este encuentro.

El tema principal de la dialéctica eran los efectos de las instituciones internacionales en el comportamiento de los Estados, dado un contexto de anarquía en el sistema internacional. Mientras que el Neoliberalismo sostiene que pueden ayudar a mitigar los efectos de la anarquía y promover la cooperación, el Neorrealismo se muestra más pesimista al respecto. El diálogo tuvo como antecedente al denominado “debate interparadigmático” o “tercer debate” entre el Realismo y el transnacionalismo. De acuerdo a Baldwin (1993) es innegable la influencia de Robert Keohane a través de sus obras *Transnational Relations and World Politics* (1972) y *Power and Interdependence* (1977), las cuales ya han sido discutidas anteriormente. En ellas se plantea el cuestionamiento del rasgo Estado-céntrico de la teoría realista y la importancia y rol de la seguridad militar en las agendas de política exterior importancia a las relaciones transnacionales.

La segunda publicación fue de especial relevancia para el llegar a un relativo consenso debido a la posición de Keohane y Nye de abandonar la posición inicial que habían tomado respecto a la construcción de un paradigma alternativo de “política global”. Ahora más bien hablaban de combinar el marco realista con la interdependencia. En este sentido, Keohane (1986) vuelca sus esfuerzos a escribir un programa de investigación “estructural modificado” que asume diversos supuestos realistas, aunque con ciertas modificaciones. Por un lado, acepta que los Estados son los principales actores en el sistema internacional, pero no los únicos. Por otro lado, se concede que los Estados actúan racionalmente, aunque no con información completa ni preferencias inmovibles. Como último punto, se coincide en que los Estados buscan adquirir poder, pero en términos diversos, definidos por cada Estado individual.

Otro hecho especialmente importante para la posibilidad de diálogo fue la formulación del Neorrealismo como marco de análisis por parte de Kenneth Waltz con su trabajo en *Theory of International Politics* (1979). El Neorrealismo básicamente se apoya sobre los mismos supuestos que el realismo clásico, pero dejando de lado cualquier mención a la naturaleza humana y partiendo de un enfoque sistémico. Por un lado, el sistema internacional se caracteriza por la anarquía, ya que a diferencia de los sistemas nacionales, no existe una entidad supranacional o autoridad coercitiva que pueda resolver conflictos de interés entre los Estados. Estos son unidades autónomas y racionales y son los principales actores en la política internacional. Como resultado de la anarquía, los Estados no pueden depender de otros y deben buscar satisfacer sus propias necesidades de seguridad. Por otro lado, las unidades del sistema solo se diferencian entre sí en términos de la distribución de capacidades, pero no en sus atributos funcionales. Para Waltz, las características estructurales del sistema tienen un mayor poder explicativo sobre los comportamientos de las unidades que cualquier otra variable.

De la obra de Waltz se puede destacar su intento por elaborar una teoría clara y concisa de explicar un número relativamente reducido pero importante de cosas. Waever (1996) explica que lo realmente nuevo de la aproximación neorrealista es su “concepto de ciencia” (p. 162). Ya no es suficiente brindar especulaciones y observaciones generales como en el pasado, el Realismo se expresa a través de una teoría, un sistema claro de proposiciones precisas que se prestan a ser probadas empíricamente. Adicionalmente, es de notar la influencia por parte del autor de modelos económicos, específicamente del uso de estructuras de mercado para explicar el sistema internacional, con actores egoístas que buscan maximizar sus propios beneficios. Este aspecto posteriormente sería un punto compartido con el Neoliberalismo (Salomón, 2002).

Otro trabajo importante en este contexto fue la edición especial de la revista *International Organization* sobre “regímenes internacionales” editada por Krasner (1983). Esta fue la primera obra en reflejar el creciente acercamiento entre ambos enfoques. La obra cuenta con contribuciones de diversos autores tanto realistas como liberales partiendo de un entendimiento común sobre el tema en diferentes ejes, pero que presenta enfoques diferentes a las mayores interrogantes alrededor de los regímenes internacionales. El debate contenido en este trabajo se caracterizó por no ser percibido por un enfrentamiento a ser

ganado, sino un ejercicio en la convivencia, en el que cada una de las teorías tenía algo que aportar desde su perspectiva.

Los ejes principales del debate entre el Neorrealismo y el Neoliberalismo, tanto las convergencias como las divergencias, se encuentran óptimamente resumidos por Baldwin (1993). Con respecto a los puntos en los que ambos enfoques concuerdan, en esta obra se mencionan puntos que han sido discutidos en debates pasados pero que ya no son tratados. Uno de ellos corresponde a consideraciones morales, que ya no son discutidas al existir un acuerdo al respecto de la naturaleza racional de los agentes. Se considera a los Estados como unitarios y maximizadores del beneficio propio. Otro punto tiene que ver con la centralidad de los Estados como actores dentro del sistema internacional. Aunque ambas posturas difieren sobre la importancia relativa de los actores no estatales, ambas consideran a los Estados como los más relevantes. Adicionalmente, no existe discusión sobre la existencia de la anarquía y sus implicancias en el sistema internacional. Por último, ambos lados han superado la dicotomía entre cooperación y conflicto. Esto ha dado lugar a que se asiente la idea de que ambos conceptos son intrínsecos a la política internacional y pueden estudiarse paralelamente.

Pasando a las divergencias, Baldwin (1993) presenta una lista de seis de puntos de contingencia alrededor de los cuales han girado las discusiones académicas entre los dos espectros. Primero, existe un debate sobre la naturaleza y consecuencias de la anarquía en el sistema internacional. Mientras que el Neorrealismo sostiene que la anarquía impone restricciones importantes sobre el comportamiento de los Estados, el liberalismo destaca el papel de la interdependencia y como ciertas condiciones pueden mitigar la anarquía. Segundo, respecto de la cooperación internacional, los neorrealistas consideran que es más difícil de lograr y mantener, y depende en una mayor medida del poder estatal en comparación con la postura neoliberal.

Según los neorrealistas, esta dificultad se debe a que la cooperación depende en gran medida del poder estatal. En este contexto, los actores estatales son vistos como actores racionales que buscan maximizar sus propios intereses y seguridad. Desde la óptica neorrealista, la anarquía del sistema internacional, donde no hay una autoridad central que imponga normas y reglas, hace que los Estados sean cautelosos y prioricen sus intereses nacionales sobre la cooperación multilateral.

Los neorrealistas argumentan que, en ausencia de una autoridad supranacional, los Estados se guían por la lógica de la autoayuda y la seguridad nacional, lo que dificulta la formación y el mantenimiento de acuerdos cooperativos a largo plazo. Desde esta perspectiva, el poder y la capacidad militar de los Estados se convierten en elementos determinantes para la estabilidad y viabilidad de la cooperación internacional. Mientras que la postura neoliberal tiende a enfocarse en la interdependencia económica y la construcción de regímenes internacionales basados en normas y valores compartidos, los neorrealistas resaltan la importancia de la capacidad coercitiva y la preservación de la autonomía estatal en el escenario internacional.

Tercero, ambas teorías discrepan sobre el peso que tienen las ganancias relativas y absolutas sobre el comportamiento de los Estados. El Neorrealismo sostiene que los Estados buscan principalmente mejorar su posición relativa frente a los demás. Esto dificulta la cooperación a largo plazo dado que siempre existirá el temor de ser superados por otros Estados. Aunque la vertiente neoliberal no niega que esto sea una preocupación en ciertos casos, considera que en general lo que pesa más es llegar a mayores beneficios absolutos. Cuarto, ambas visiones consideran que tanto la seguridad como el bienestar económico son objetivos importantes, pero el neorrealismo privilegia la seguridad y el neoliberalismo prioriza el bienestar.

Quinto, los neorrealistas asignan una mayor relevancia a las capacidades de los actores al analizar el sistema internacional. Por ejemplo, algunos autores subrayan la incertidumbre sobre futuras intenciones e intereses de terceros Estados lleva a los tomadores de decisiones a monitorear de cerca sus capacidades. Esta posición contrasta con la neoliberal, la cual se concentra más en las intenciones de terceros actores que en las capacidades. Las percepciones que se puedan tener sobre las intenciones, a su vez, influyen a la sensibilidad de un actor dado a las ganancias relativas de otros. Por último, aunque existe un reconocimiento mutuo del gran número de regímenes internacionales en el sistema internacional, los neorrealistas tienden a subvalorar su importancia en la mitigación de la anarquía. Esto será analizado con mayor detalle posteriormente.

En general, resalta cómo el debate en general ha sido muy constructivo para las RRII. Sus participantes destacan que la dialéctica entre el Neorrealismo y el Neoliberalismo ha producido un refinamiento de posiciones para ambas vertientes (Salomón, 2002). Como resultado del acercamiento podemos distinguir

dos desarrollos teóricos dentro de la literatura académica: el concepto de regímenes internacionales, que es casi exclusivamente un producto del debate; y el neoliberalismo institucional, tal como es desarrollado por Keohane (1989) y las posibilidades de cooperación bajo este marco.

### **El Neoliberalismo institucional**

Esta vertiente del Liberalismo pone énfasis en la existencia de “instituciones” como factor explicativo de la cooperación en el sistema internacional. En otras palabras, las instituciones no serían tan solo resultado de la cooperación, sino que también sirven como variables explicativas de la misma. Mientras que los institucionalistas concuerdan en que las instituciones internacionales facilitan la cooperación, también evitan el optimismo que caracterizaba al idealismo de inicios del siglo XX. Aunque las instituciones por sí solas no garantizan un cambio sustantivo en las relaciones internacionales tampoco pueden reducirse a simples pedazos de papel (Jackson y Sørensen, 1999).

El desarrollo de esta teoría está estrechamente relacionado con los trabajos de Robert Keohane en la década de los 80. Desde sus escritos sobre el transnacionalismo, el académico gradualmente va adoptando las tres premisas realistas mencionadas con anterioridad: la centralidad del Estado como actor internacional principal, la racionalidad de los actores internacionales y la búsqueda del poder. Esto se ve reflejado en sus obras *After Hegemony* (1984) y *International Institutions and State Power* (1989). Este último trabajo es de especial relevancia debido a que es probablemente la aproximación más citada alrededor del estudio de las instituciones internacionales (Viotti y Kauppi, 1999).

En el primer libro, el autor presentó una teoría de instituciones internacionales basada en la teoría racionalista, específicamente teorías de firmas y de mercados imperfectos. Para Keohane, las instituciones permiten a los Estados cooperar ya que reducen los costos de elaborar, monitorear y hacer cumplir reglas, proveen información y aumentan la credibilidad de los compromisos. Las principales garantías del cumplimiento de dichos acuerdos en este contexto son la reciprocidad, entendida como el intercambio de amenazas de retaliación y promesas de cooperación, y la reputación.

El segundo libro desarrolla lo que Keohane llama “Neoliberalismo institucional”. El autor parte de la afirmación de que las variaciones en la

institucionalización de la política global tienen grandes efectos sobre el comportamiento de los gobiernos. Por instituciones Keohane se refiere a grupos de reglas interconectadas y persistentes, tanto formales como informales, que prescriben roles conductuales, constriñen comportamientos y moldean expectativas. Estas instituciones afectan los incentivos que se presentan a los gobiernos, así como también impactan sobre el entendimiento y percepciones de los líderes de Estado.

De acuerdo al Realismo, la anarquía impide que exista confianza entre los Estados y, como resultado, cada uno debe garantizar su propia supervivencia. Un alto grado de institucionalización puede reducir significativamente los efectos desestabilizadores de la anarquía descritos anteriormente. En efecto, las instituciones proveen de información a las partes, lo que brinda visibilidad respecto a los intereses y acciones de los demás Estados. Gracias a las instituciones, los Estados pueden contar con mayores capacidades para monitorear el cumplimiento de acuerdos de otros Estados y de implementar los propios. Adicionalmente, las instituciones proveen de un foro de negociación para los Estados y fortalecen la credibilidad de los acuerdos internacionales.

Keohane también propone tres formas que pueden adoptar las instituciones internacionales. En primer lugar, se tienen las organizaciones formales, sean intergubernamentales o ONG transnacionales. Este tipo de instituciones tienen objetivos específicos y son capaces de monitorear la actividad de los Estados y reaccionar a ella. Además, organizaciones burocráticas deliberadamente establecidas por los gobiernos. En segundo lugar, se identifica a los regímenes internacionales, los cuales son instituciones con reglas explícitas y negociadas por los gobiernos para lidiar con algún conjunto de temas internacionales. En tercer lugar, las convenciones corresponden a instituciones informales con reglas implícitas que moldean las expectativas de los actores. Permiten que estos puedan comprenderse mutuamente y coordinar sus acciones, debido a que desviarse del comportamiento esperado por las partes puede significar costos respecto de interacciones futuras. Usualmente este tipo de institución nace de manera espontánea.

### **Regímenes internacionales:**

La mayoría de la literatura académica cita a la definición propuesta por Stephen Krasner (1982) como la que cuenta con una mayor aceptación general,

llegando a ser denominada como definición canónica, fruto del acuerdo entre el Neorrealismo y el Neoliberalismo (Salomón, 2002; Haggard y Simmons, 1987; O'Meara, 1984; Levy et al. 1995). Siguiendo a este autor, los regímenes internacionales son principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, explícitos o implícitos, que facilitan la convergencia de las diversas expectativas que mantienen los actores respecto a un área de las relaciones internacionales determinada (p. 186-187).

En línea con los ejes del debate neo-neo, se considera de primordial importancia la participación estatal en la definición de los principios, normas, reglas y procedimientos involucrados en la formación de regímenes. Aunque también se abre la posibilidad a que las organizaciones internacionales y otros actores no estatales jueguen un rol en la formación de expectativas, este proceso es primordialmente Estado-céntrico. Por otro lado, de esta definición podemos destacar también que no es necesaria una estructura organizativa formal para estar frente a un régimen internacional, es más, en ocasiones la formación de la estructura es posterior a la aparición de normas y acuerdos. Finalmente, la definición delimita al régimen a un área de las relaciones internacionales específica, apuntando a la especialización en las temáticas tratadas por los regímenes.

De la definición anterior, los principios son creencias de hechos, causalidades o de moral. Las normas son estándares de conducta en relación a derechos y deberes. Las reglas permiten o constriñen ciertos tipos de comportamiento. Por último, los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas que permiten tomar y ejecutar decisiones colectivas. Tanto los principios como las normas constituyen las características definitorias de un régimen, por lo que variaciones en las mismas representan cambios en el régimen mismo. Mientras tanto, modificaciones a reglas y procedimientos de toma de decisiones corresponden a cambios de forma dentro del régimen.

Esta definición no está exenta de detractores, de hecho, resalta la dificultad que delimitar satisfactoriamente el concepto de regímenes internacionales representa. En este sentido, la autora comenta que el término sigue siendo polémico, aún después de la definición canónica de Krasner. Las críticas generalmente son dirigidas hacia la dificultad de distinguir entre los cuatro componentes anteriormente descritos. Los límites exactos entre principios, normas y reglas son bastante difusos, lo que dificulta su estudio (Levy et al. 1995).



Otras posturas cuestionan la inclusión de un componente implícito a la definición. Por ejemplo, Haggard y Simmons (1987) comentan que concentrarse en “regímenes implícitos” generaría la duda sobre hasta qué punto el comportamiento estatal se basa en normas, para estos casos. Por ello, los autores plantean solo considerar a acuerdos formales dentro del concepto, explícitamente definidos. Al respecto, Levy et al. (1995) aclara que los regímenes tácitos son posibles, siempre que estén acompañados por una alta convergencia de expectativas. Aun así, la definición canónica continúa siendo la más aceptada, debido a que es lo suficientemente flexible para acomodar distintos tipos de régimen y lo suficientemente precisa como para hacer comparaciones entre ellos.

### **Formación de regímenes internacionales**

La formación de regímenes abarca tanto la creación de regímenes nuevos como la reformación de aquellos ya existentes. Un rasgo en común de la literatura académica alrededor de esta línea de investigación es que aceptan la relevancia central de los Estados en la configuración de acuerdos de este tipo. Esto no supone la irrelevancia de actores no estatales, quienes pueden concentrarse en temas específicos de manera que inducen a sus gobiernos nacionales a la creación de arreglos institucionales. Además, a nivel individual, los actores no estatales ejercen influencia a través de la participación de sus representantes en las estructuras institucionales de estos arreglos. (Levy et al., 1995)

El capítulo introductorio escrito por Stephen Krasner (1982) para la edición de regímenes internacionales de la revista *International Organization* describe diferentes variables causales que son empleadas para explicar su desarrollo. En primer lugar, el autor reconoce al interés egoísta de cada actor, en otras palabras, al deseo individual de maximizar el beneficio propio, donde este está determinado por una función que no incluye los beneficios de otras partes. En este sentido, destaca la contribución de Stein (1983), quien utiliza la teoría de juegos para desarrollar dos circunstancias bajo las cuales los actores, actuando de manera egoísta y sin restricciones externas, pueden llegar a desarrollar regímenes basados en cooperación. Es decir, la misma base fundacional de la anarquía en el sistema internacional daría lugar también al establecimiento de mecanismos de toma de decisiones conjuntas.

La primera de ellas es denominada por Stein como el “dilema de los bienes colectivos”. Esta situación ocurre cuando las elecciones ind tro resultado al

esperado, en otras palabras, sus acciones provocan resultados menores al equilibrio óptimo de Pareto<sup>1</sup>. Esta situación se ve ejemplificada en el dilema del prisionero: en un juego con información perfecta entre  $n$  actores estatales la estrategia dominante<sup>2</sup> de los Estados, basándose en las estrategias dominantes de sus contrapartes, consiste en desviarse de comportamientos cooperativos, pero el resultado de estas desviaciones es un equilibrio deficiente para todas las partes.

De esta forma, los Estados tienen incentivos para abandonar la toma de decisiones individuales en favor de acuerdos colectivos que les permitan asegurar la convergencia de las expectativas de los actores involucrados, y consecuentemente, el acaecimiento del resultado más óptimo para todos. Este esquema puede ser aplicado para analizar la formación de regímenes, por ejemplo, en temas relacionados con bienes colectivos internacionales. La provisión óptima de estos depende de que los Estados abandonen la toma de decisiones individual que los llevaría a ser “polizones” (*free-riders*).

La segunda de ellas es denominada como el “dilema de las aversiones comunes”, en el que los actores tienen un interés común en evitar que se materialice cierto resultado que es perjudicial para todas las partes. Esto ocurre cuando no existe un consenso en torno al resultado más óptimo para todos, pero sí lo existe respecto a un equilibrio en particular que todos quieren evitar. Este tipo de situaciones puede llevar a la adopción de reglas de comportamiento que faciliten la convergencia de expectativas.

El trabajo de Stein es consistente con lo que Haggard y Simmons (1987), respecto de la formación de regímenes internacionales, identifican como una aproximación estratégica basada en la teoría de juegos. Para los autores, el dilema del prisionero es muy atractivo dado que puede producir cooperación incluso bajo supuestos realistas, de Estados unitarios y racionales. Este marco de análisis no solo puede explicar las condiciones bajo las cuales se pueden conformar regímenes como una instancia de cooperación, sino también puede dar luces sobre las circunstancias que facilitan su estabilidad en el tiempo, materia en la que destaca el trabajo de Axelrod (1984)

---

<sup>1</sup> El concepto de óptimo de Pareto define toda situación en la que no es posible beneficiar a una persona sin perjudicar a otra. Así pues, el óptimo de Pareto, es ese punto de equilibrio donde no se puede dar ni pedir sin que afecte al sistema económico.

<sup>2</sup> Una estrategia estrictamente dominante es la estrategia que siempre proporciona una mayor utilidad a un jugador, independientemente de la estrategia del otro jugador;

En él se muestra cómo, en un contexto de múltiples iteraciones del dilema del prisionero, la estrategia dominante de los actores consiste en cooperar en la primera ronda y, en las subsecuentes, reciprocitar el comportamiento de su contraparte en la ronda anterior. Así, el dilema del prisionero repetido  $n$  veces lleva a los actores a evaluar no solo el costo inmediato de desviarse de la cooperación, sino también los costos de oportunidad relacionados a no cooperar en el futuro, debido a que el desvío en una ronda cualquiera llevaría al abandono de la cooperación por parte de la otra parte en rondas posteriores.

En segundo lugar, Krasner (1983) identifica al poder político como otra variable utilizada para explicar la formación de regímenes. Se tienen dos orientaciones diferentes en este sentido: el poder empleado para conseguir fines colectivos, una postura altamente normativa más característica del Idealismo; y el poder empleado en servicio de los intereses particulares de actores más fuertes, que es el más discutido en la literatura. Por ejemplo, los hegemones proveen de bienes colectivos no porque se encuentren interesados en el bienestar del sistema, sino porque maximizan su propio bienestar nacional. Existe un debate en torno a los efectos de un declive en el poder hegemónico en el cual pueden señalarse consideraciones de oferta y demanda de regímenes internacionales.

Con respecto a la oferta, el liderazgo hegemónico es visto por este enfoque como necesario para mantener la estabilidad del sistema, asegurando el cumplimiento y funcionamiento de los regímenes internacionales. Debido a que ningún otro actor estaría dispuesto o tendría la capacidad de proveer de los bienes colectivos necesarios para el funcionamiento de los mismos, un debilitamiento en el liderazgo hegemónico llevaría a un debilitamiento en los regímenes mismos. Por otro lado, con respecto a la demanda, el vacío dejado por el hegemón puede incrementar los incentivos para la colaboración entre Estados más pequeños y facilitar la provisión de bienes colectivos.

Otro aporte interesante es presentado por Young (1983), quien desarrolla la idea de regímenes "impuestos". Bajo esta concepción, el hegemón puede obligar a otros actores a actuar en conformidad con ciertos regímenes utilizando una combinación de incentivos y sanciones, y de esta manera modificar las estrategias de los otros Estados. Este tipo de régimen depende cercanamente de la distribución de poder existente en el sistema internacional, por lo que es propenso a colapsar dado un cambio mayor en capacidades relativas.

Haggard y Simmons (1987) mencionan dos enfoques adicionales a los ya desarrollados. Por un lado, las teorías funcionales buscan explicar la formación de regímenes internacionales en relación con los efectos que producen. Si la cooperación reduce los costos de transacción e información entre sus participantes, los beneficios de colaborar reforzarán al régimen mismo. Por otro lado, las teorías cognitivas argumentan que no puede explicarse la cooperación completamente sin tomar en consideración la ideología y creencias de los tomadores de decisiones involucrados sobre las áreas temáticas de la agenda internacional, así como el conocimiento que tienen disponible sobre cómo lograr sus objetivos. Para estos enfoques, los intereses del Estado no son exógenos, sino que son moldeados por los factores mencionados anteriormente.

Finalmente, Young (1983) provee una clasificación de la naturaleza de los procesos que llevan a la formación de regímenes internacionales. En un extremo, se tienen los regímenes “espontáneos”, los cuales emergen mediante una convergencia de expectativas que no necesita de un esfuerzo consciente por parte de sus participantes. En el otro extremo se señalan los regímenes impuestos discutidos anteriormente. En un punto medio entre ambos tipos se ubican los regímenes “negociados”. Estos surgen de un proceso de negociación consciente para establecer términos aceptables mutuamente e incorporarlos a un acuerdo explícito, y son el principal proceso de formación de regímenes (Levy et al., 1995).

### **Importancia de los regímenes internacionales**

Krasner (1982) concibe a la relevancia de los regímenes internacionales como la capacidad de los regímenes de influir en los comportamientos de los actores y los resultados finales de sus interacciones, independientemente de las variables causales básicas que llevaron a la creación de los mismos. Pueden identificarse tres orientaciones diferentes sobre la relevancia de los regímenes internacionales, cuyos esquemas causales dependen estrechamente del modelo de formación considerado en cada caso.

La primera orientación, denominada “estructural”, considera que la definición de régimen no tiene mayor utilidad y no tienen efectos importantes sobre el comportamiento de los Estados. Esta postura es sostenida por Strange (1983) quien argumenta que el concepto en cuestión es pernicioso porque esconde a las causas principales y más próximas de comportamientos específicos: las relaciones de poder y los intereses nacionales. Como menciona la

investigadora, aquellos arreglos internacionales etiquetados como regímenes internacionales son fácilmente dejados de lado cuando se produce un cambio en el poder relativo entre los Estados partes o en la percepción de los mismos de sus intereses nacionales. Esta concepción refleja la “estructura” del sistema internacional compuesta por actores racionales que buscan maximizar sus beneficios y es usualmente empleada por autores neorrealistas (Levy et al., 1995).

La segunda orientación, llamado “estructural modificado”, parte de los mismos supuestos que el primero al respecto de la estructura racional del sistema con la diferencia que sí admite que los regímenes internacionales pueden tener impactos significativos dadas ciertas condiciones. En estos casos, los regímenes sí podrían actuar como variables intervinientes en los comportamientos estatales.

En esta línea se ubican autores como Stein (1982), cuyo aporte fue analizado anteriormente. Según este autor, existen dos circunstancias bajo las cuales los regímenes influyen en la toma de decisiones: cuando se tiene un equilibrio deseado por todas los participantes, pero que no sería alcanzado si cada uno toma decisiones racionales individuales; y cuando se tiene un resultado que todas las partes desean evitar. La relevancia de esta vertiente radica en el hecho de que la cooperación puede surgir y ser estable incluso asumiendo como ciertos los supuestos realistas de anarquía y racionalidad egoísta por parte de los Estados.

El tercer enfoque, bautizado como “Grociano”, concibe la presencia de regímenes como un fenómeno generalizado presente en todos los sistemas políticos. En tal sentido, Hopkins y Puchala (1982) concluyen que existen regímenes en todas las áreas de las relaciones internacionales, incluso en aquellas que son vistas como ejemplos claros de anarquía, como la rivalidad entre potencias o el mercado. Similarmente, Young (1982) considera que todo patrón de comportamiento inevitablemente genera expectativas convergentes, lo que posteriormente deviene en el establecimiento de conductas convencionales en las que se tiene cierta expectativa de consecuencias por desviarse de las prácticas normales, y finalmente, lleva a la creación de normas reconocidas. Así, las variables básicas se ven reflejadas en patrones conductuales que después llevan a la creación de regímenes, los cuales se refuerzan mutuamente con dichos patrones de comportamiento.

## **Marco conceptual:**

### **Ecosistemas de montaña:**

La definición empleada por el PNUMA (2002) clasifica a las montañas en siete categorías dependiendo de la altura y pendiente de la región, con un límite mínimo de 300 metros de altitud.<sup>3</sup> Según esta aproximación, se estima que casi una cuarta parte de la superficie terrestre del planeta está conformada por áreas montañosas, y en ellas reside aproximadamente el 12% de la población mundial, lo cual subraya la relevancia de su desarrollo en la agenda internacional.

Las regiones montañosas son esenciales para el equilibrio ambiental y la economía, ya que son focos de biodiversidad, debido a su gran variedad microclimática, y sus glaciares son fuentes primordiales de ríos y lagos. Albergan alrededor de un cuarto de la biodiversidad terrestre, y cerca de la mitad de los focos de biodiversidad del mundo (Körner y Ohsawa, 2005). Además, el agua acumulada en estos ecosistemas fluye hacia tierras bajas, donde sustenta la economía y el bienestar de las sociedades beneficiarias, lo que determina la relevancia central de las montañas en términos hidrológicos y sociales (Grover, 2015).

Körner y Ohsawa (2005) argumentan que estas regiones se caracterizan por su alta fragilidad y vulnerabilidad, debido a que la vida en las montañas se ha adaptado a condiciones climáticas específicas, con rangos estrechos de temperatura y precipitación, y estos se enfrentan a circunstancias adversas provocadas por causas naturales y antropogénicas. La particularidad de los ecosistemas de montaña en comparación con otros entornos terrestres tiene su origen en las dimensiones verticales que estos presentan, creando gradientes de temperatura, precipitación y aislamiento. Cada ladera de montaña puede albergar una diversidad de sistemas climáticos y especies. Como menciona la Agenda 21, las montañas son muy susceptibles a la erosión del suelo, precipitaciones y pérdida de diversidad ecosistémica y genética.

Adicionalmente, los autores subrayan la relevancia en términos espirituales y culturales que las montañas tienen sobre diversas comunidades. Las comunidades que habitan en regiones montañosas a menudo presentan notables

---

<sup>3</sup> Para considerar un territorio como montaña, debe cumplirse una de las siguientes condiciones:

Elevación de al menos 2,500 m;

Elevación de al menos 1,500 m, con una inclinación mayor a dos grados;

Elevación de al menos 1,000 m, con una inclinación mayor a cinco grados;

Elevación de al menos 300, con un rango de elevación de 300 m dentro de un área de 7 km.

diferencias étnicas o culturales en comparación con las poblaciones de las tierras bajas, y, al mismo tiempo, las comunidades locales en las montañas pueden ser extremadamente diversas entre sí. La relevancia de las montañas en lo que concierne a la diversidad cultural humana se pone de manifiesto mediante la amplia gama de diversidad étnica y lingüística que se encuentra en algunas áreas montañosas. Bryers (1995) también menciona la situación de marginación presente en las comunidades de montaña, que a menudo enfrentan exclusión social y pobreza.

En suma, la importancia de los ecosistemas de montañas radica en su provisión a gran escala de servicios ecosistémicos vitales como recursos hídricos, recursos energéticos, biodiversidad, regulación climática, y otros servicios culturales, etc. Esto ha llevado a que el bienestar de la mitad de la población mundial se encuentre atado a recursos provenientes de montañas, por lo que su correcta gobernanza se convierte en un imperativo para conseguir el desarrollo sostenible.

### **Servicios ecosistémicos:**

El término fue popularizado por el *Millenium Ecosystem Assesment* (2003), el cual los define como los beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas, siendo estos últimos complejos dinámicos que involucran plantas, animales y microorganismos junto con su ambiente inanimado interactuando como unidades funcionales. Estos abarcan servicios de suministro de bienes como comida, agua, combustible, etc; servicios de regulación, que permiten el adecuado funcionamiento de los ecosistemas; y servicios culturales, los cuales incluyen beneficios no materiales relacionados con la cultura, la espiritualidad, la identidad, etc. Estos servicios tienen un impacto directo en las personas, además de servicios de apoyo necesarios para mantener los demás servicios. Cualquier cambio en los mismos afectan al bienestar humano al influir en la seguridad, los elementos esenciales para una vida de calidad, la salud y las relaciones sociales y culturales.

Los ecosistemas de montaña no solo se caracterizan por proveer de diversos bienes cruciales para el desarrollo de la sociedad, como el agua, alimentos y recursos genéticos, sino que también contribuyen con la regulación de otros servicios como el clima, la calidad atmosférica e hídrica. Además, proveen de valores espirituales, identitarios, recreacionales y estéticos. Entre todos los

diferentes tipos de hábitats, las montañas proveen la mayor diversidad de servicios ecosistémicos (Egan y Price, 2017).

### **La cordillera de los Andes**

Los Andes, ubicados en la parte occidental de Sudamérica, son la cadena montañosa más extensa del mundo y la segunda más alta fuera de Asia. Tienen una longitud de aproximadamente 8,000 kilómetros (Devenish y Gianiella, 2012), atravesando el subcontinente sudamericano de norte a sur, abarcando parte importante de los territorios de siete países: Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Argentina y Chile. La superficie total de la cordillera supera los 2,800,000 km<sup>2</sup>, representando un 39 % de la superficie total de los países andinos. De estos, el Perú es el país con una mayor superficie de montaña en términos absolutos, con aproximadamente 820,000 km<sup>2</sup>, lo cual equivale a un 64% de su territorio (FAO, 2014).

Los Andes albergan una población de aproximadamente 68,000,000 de personas, de las cuales casi un tercio son descendientes de diversos pueblos originarios (IAM, 2022b). Estas se distribuyen obedeciendo a diferentes patrones de ocupación. En los países al norte de la cordillera, pese a que los Andes ocupan una proporción limitada del territorio, estos presentan las poblaciones más numerosas a comparación con otras regiones. Esta situación se invierte al analizar a los países en el centro y sur de la cordillera, los cuales presentan una relativa baja densidad poblacional en sus regiones montañosas.

La interacción entre los Andes y la Amazonía determina en gran medida las dinámicas climáticas del continente sudamericano. Los vientos provenientes del Atlántico sur, en su corregido hacia el oeste, capturan tanto la evaporación del océano como la transpiración de la floresta amazónica. El conjunto de nubes llega a la cordillera y origina precipitaciones estacionales. Posteriormente, los picos andinos desvían las nubes y las dirigen hacia el suroeste, por lo que hacia las costas del continente se presentan condiciones desérticas (MINAM, 2014a).

La cadena es un mosaico de ecosistemas, presentando selvas en sus laderas orientales inferiores, frías praderas de alta montaña y picos nevados; hacia el sur proliferan los bosques templados y áreas glaciares permanentes. El territorio se reparte entre diferentes ecosistemas, humedales, páramos, bosques tropicales y templados. Esta variedad ha resultado determinante en la configuración social de la región, así como en su gran biodiversidad. En virtud del gran espectro de hábitats, elevaciones y climas, la región andina se consolida como una de las más biodiversas



del mundo. Además, albergan una gran cantidad de recursos naturales, entre hídricos, energéticos, minerales y agropecuarios.

### **Ecosistemas de montaña en el Perú**

El Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña (INAIGEM, 2021) define a los ecosistemas de montaña como aquellos ecosistemas naturales, operativos e identificables dentro de las regiones yunga y andina según el Mapa Nacional de Ecosistemas del Perú.<sup>4</sup> La región yunga es altamente húmeda, se ubica en la vertiente oriental de los Andes, y abarca altitudes entre 600 y 3800 m.s.n.m. Por otro lado, la región andina corre por encima de los 3800 m.s.n.m. y llega hasta 600 m.s.n.m. en el sector occidental de la cordillera. Su clima varía entre frígido húmedo en sus secciones más elevadas y semiárido en elevaciones menores. En total, ambas regiones se extienden a lo largo de 42% del territorio nacional, siendo Tumbes el único departamento que no presenta superficie de montaña. (Anexo 1)

El INAIGEM (2021) también destaca la población albergada por estos ecosistemas, la cual se estima que asciende a aproximadamente 9.6 millones de personas, lo cual significa un 33% de la población nacional. Este grupo, además, está conformado por 97% de la población campesina y 33% de comunidades nativas. Entre los departamentos con una mayor población viviendo en estos ámbitos se pueden mencionar a Cajamarca, Arequipa y Junín.

Adicionalmente, el instituto menciona la complejidad ecosistémica presente en las regiones montañosas, ejemplificada por la alta diversidad de formas en que pueden encontrarse los ecosistemas de montañas nacionales. Esta variedad es ocasionada por los múltiples altitudes, focos de oxígeno, temperaturas e intensidades de precipitación. (MINAM, 2014a) Se enumeran seis categorías diferentes de ecosistemas de montaña, cada una con sus propias dinámicas específicas, según su porcentaje de extensión respecto del total de ecosistemas de montaña: pastizales (33.1%), bosques de Yunga (27.2%), matorrales (18.4%), glaciares (5.4%), bosques andinos (1.5%) y humedales (1.1%). (Anexo 2) De estos ecosistemas resalta que el Perú mantiene casi tres cuartas partes de los glaciares tropicales a nivel global, repartidos en 20 cordilleras glaciares en 10 departamentos.

---

<sup>4</sup> Definición más reciente del INAIGEM, en el marco del proceso de elaboración de la Política Nacional de Glaciares y Ecosistemas de Montaña (PNGYEM). Esta difiere de otra definición brindada en INAIGEM (2017), donde se define a los ecosistemas de montaña básicamente como la región sierra utilizada por el INEI para los censos nacionales, lo cual influye en el resto de datos brindados en ese reporte.

## **El Desarrollo Sostenible**

El concepto de desarrollo sostenible apareció por primera vez a principios de la década de 1980 y adquirió una gran relevancia después de su destacada inclusión en el influyente informe de la Comisión Brundtland, publicado en 1987, titulado *Nuestro Futuro Común*. La definición ofrecida por la Comisión trataba de encontrar un equilibrio entre el imperativo del desarrollo y la necesidad de frenar o revertir el impacto negativo de dicho desarrollo sobre el ambiente. En esta línea, el desarrollo sostenible es aquel que logra satisfacer las necesidades y aspiraciones del presente sin perjudicar la capacidad de satisfacerlas en el futuro (WCED, 2018, p. 40). El tema central del concepto, entonces, es la equidad intergeneracional. Esta definición no ha estado libre de crítica, pero ha perdurado a lo largo del tiempo y ha proporcionado un marco para debates posteriores.

El reporte, aceptado y adoptado por la Asamblea General, examina detenidamente el lazo que existe entre la degradación ambiental y la pobreza, así como la necesidad de promover el desarrollo económico en el mundo en desarrollo. Reconociendo que la búsqueda de esta tarea es universal a todas las sociedades, el informe identifica la inseparabilidad entre el ambiente y el desarrollo. En esta línea, el estado de las actividades productivas, especialmente de aquellas llevadas a cabo por los países industrializados, son insostenibles y ejercen presiones sin precedentes sobre los recursos naturales. Por ello, a lo largo de sus páginas, el reporte hace un llamado imperativo a facilitar una nueva era de crecimiento económico sostenible.

Así, el desarrollo sostenible implica límites, aunque no absolutos, ya que estos se encuentran determinados por las capacidades actuales de la tecnología y la organización social. La clave es que ambas esferas pueden ser gestionadas y mejoradas para dar inicio a una nueva era de crecimiento económico. La pobreza entonces, no es un fenómeno natural, y, además de ser un problema en sí mismo, sino que su erradicación es una precondition necesaria para lograr un mundo resiliente a catástrofes ecológicas.

Tomando esta base, es posible identificar tres componentes del desarrollo sostenible: el medio ambiente, la sociedad y la economía, dentro del cual se incluye el componente comercial. Estos deben entenderse como un sistema interrelacionado. En efecto, la acción humana siempre siempre acarrea efectos sobre las tres esferas, y perturbaciones en una afecta a las demás. Tal como ejemplifica Basiago (1999), si una persona no tiene empleo, probablemente esté

en una situación de pobreza y exclusión social, por lo que tendría incentivos para adoptar prácticas baratas y nocivas para el medio ambiente, lo cual en agregado puede llevar a afectar la seguridad alimentaria de la región, perjudicando las capacidades de las personas y reforzando el ciclo. Así, la pobreza alimenta la degradación ambiental. Por otro lado, son los pobres quienes más sufren a causa de la degradación ambiental. Este ejemplo ilustra la necesidad conceptual de incorporar las tres dimensiones dentro de la discusión del desarrollo sostenible.

Correspondientemente, los pilares del desarrollo sostenible son la sostenibilidad ambiental, la sostenibilidad social y la sostenibilidad económica. Por sostenibilidad ambiental nos referimos a la conservación del medio ambiente como un espacio productivo y apto para sostener la vida humana. Esto implica la utilización de la naturaleza como recurso y como receptora de desechos. Los recursos naturales deben explotarse a un ritmo menor al que se regeneran, mientras que los desechos deben emitirse más lento de lo que el ambiente se demora en asimilarlos. (Goodland y Daly, 1996). Por sostenibilidad social entendemos una sociedad que se caracterice por la equidad, el empoderamiento de los que tienen más necesidades, participación ciudadana e institucionalidad, en la que la pobreza deje de ser un problema tan omnipresente. Se trata de promover condiciones en las que todos tengan la capacidad para satisfacer sus necesidades. Por sostenibilidad económica hacemos alusión a la satisfacción de niveles de consumo presentes sin afectar los futuros.

Un desarrollo equilibrado y sostenible requiere la consideración simultánea de aspectos económicos, sociales y ambientales. Por ejemplo, un enfoque exclusivamente centrado en el desarrollo económico podría conducir a la explotación insostenible de recursos naturales y a desigualdades sociales. La interconexión de estos pilares se refleja en el concepto de desarrollo sostenible, que busca satisfacer las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades.

Con respecto a sus características, la literatura establece tres rasgos distintivos del concepto. En primer lugar, como ya se ha desarrollado, el balance entre estos tres pilares es crucial. De no mantenerse, el resultado será la contestación e ineffectividad. En segundo lugar, se debe mantener la capacidad del sistema de poder reproducirse y revitalizarse a largo plazo, continuamente mejorando las condiciones de vida. En tercer lugar, los intereses locales y

globales deben estar conectados de manera que las comunidades puedan trascender de sus intereses para trabajar por necesidades globales (Berke y Santa, 1999).

El desarrollo sostenible como concepto fue desarrollado como una forma de conciliar las posiciones divergentes en el debate ambiental internacional, de parte de los países desarrollados y de los países en vías de desarrollo. En él se incorporan tanto las preocupaciones por la degradación ambiental como el imperativo del desarrollo y la erradicación de la pobreza. Esta noción fue clave para los desarrollos en la gobernanza ambiental posteriores, y cumplió un rol fundamental en la organización de la conferencia ambiental relativamente más exitosa que se ha organizado, la Cumbre de la Tierra de 1992.

### **La Gobernanza**

El concepto de gobernanza se ha convertido en las últimas décadas en uno de los más utilizados en múltiples disciplinas y foros, incluyendo a la disciplina de las Relaciones Internacionales. Diversos autores referencian la proliferación de su uso, tanto en contextos coloquiales como formales, y el rico debate en torno a su significado exacto, sin llegar a un consenso al respecto. Sin embargo, las definiciones encontradas en la literatura técnica presentan en común la incorporación de las múltiples transformaciones acaecidas por la globalización discutidas anteriormente. De modo más simple, la gobernanza se refiere al manejo de colectividades, a cómo organizarlas para asegurar su correcto funcionamiento, sentido que se mantiene al revisar conceptualizaciones más especializadas (Hughes, 2010; Kacowicz, 2018).

Este significado deriva de la raíz de la palabra en latín, *gubernare*, que se traduce como la acción de pilotar una nave o carreta. Durante la edad media, la palabra se utilizaba indistintamente con otros términos relacionados como “gobierno” y “gobernación”. A partir de entonces, la palabra se ha empleado en todo tipo de materia académica, especialmente en idioma inglés, entre las cuales destaca el campo de la administración empresarial, con la “gobernanza corporativa”, y la administración pública (Hufty, 2011).

De esta última disciplina podemos resaltar la clara distinción teórica entre el concepto de gobierno y el de gobernanza. Ambas son palabras relacionadas estrechamente, referidas a acciones llevadas a cabo con el propósito de gobernar, resolver los problemas de una colectividad y brindar bienes públicos; aunque

difieren en una característica clave. Mientras que la primera alude a actividades respaldadas por una autoridad formal y su respectivo poder coercitivo para asegurar su implementación, la segunda no implica necesariamente un marco legal formal ni el uso de la fuerza para garantizar cumplimiento.

La gobernanza entonces es una categoría analítica más amplia que el gobierno, ya que no solo considera instituciones gubernamentales y formales, sino que también incluye estructuras no gubernamentales e informales<sup>5</sup> (Rosenau, 1992; Pierre y Peters, 2000; Meuleman, 2009, Keohane y Nye, 2000). En otras palabras, el gobierno evoca a una conducción de la sociedad a través de relaciones jerárquicas y verticales; la gobernanza también abarca relaciones de cooperación horizontal y relacionamiento por redes. Como consecuencia, este marco implica que los Estados ya no son preeminentes en la formulación de políticas públicas, por el contrario, se ven en la necesidad cada vez mayor de buscar apoyo en otros actores para afianzar su legitimidad, lo cual resulta clave para el cumplimiento de sus objetivos.

Este punto de vista puede ser observado a su vez en el análisis del término en las Relaciones Internacionales. En esta disciplina, la popularidad de su uso creció considerablemente en la década de los 90 (Zurbriggen, 2011), sin duda con influencia del optimismo liberal característico del período inmediatamente posterior al fin de la Guerra Fría. Las discusiones académicas sobre el concepto giran en torno a la noción de “gobernanza global”, en la que la colectividad por ser manejada corresponde a todo el sistema internacional.

Keohane y Nye (2000) emplean esta idea para referirse a los procesos e instituciones, tanto formales como informales, que guían y restringen las actividades colectivas de un grupo. La gobernanza no implica necesariamente solo a los gobiernos y las organizaciones internacionales a las que les delegan autoridad, sino que también abarca la actuación de empresas privadas, gremios, ONG y otras organizaciones de la sociedad civil, en ocasiones en asociación con instituciones gubernamentales. Además, estos actores también mantienen actividades a diferentes niveles societales, desde supranacionales a locales. Así, el Estado-nación está siendo suplementado por otros actores en un escenario

---

<sup>5</sup> Existe otra vertiente teórica que considera a la gobernanza como un concepto más limitado, que excluye las relaciones jerárquicas y solo considera interacciones mediante redes horizontales, como por ejemplo la postura de Kooiman (1993) sobre la “gobernanza social-política”. Sin embargo, no consideraremos esta definición dentro de nuestro análisis al no reflejar la naturaleza de la gobernanza en la región latinoamericana.

cada vez más complejo (p. 202). Como consecuencia, el sistema internacional contemporáneo no se constituye solamente a partir de las interacciones de actores estatales unitarios a través de la diplomacia, el derecho público internacional y las organizaciones internacionales.

Una definición similar es brindada por la Comisión sobre Gobernanza Global, establecida a comienzos de la década de los 90 por iniciativa del ex Canciller alemán Willy Brandt para brindar recomendaciones para promover la cooperación global. Según la comisión, la gobernanza es la suma de muchas formas en que individuos e instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo mediante el cual se pueden acomodar intereses conflictivos o diversos y tomar acciones cooperativas. Incluye instituciones y regímenes formales facultados para el cumplimiento, así como acuerdos informales a los que las personas e instituciones han acordado o perciben que están en su interés (*Commission on Global Governance*, 1995, p. 2).

La necesidad de utilizar a la gobernanza como categoría proviene de las diversas transformaciones que han ocurrido en el sistema internacional debido al advenimiento de la globalización. El gran desarrollo tecnológico experimentado en todas las áreas de actividad humana junto con la apertura comercial y financiera global, y la importancia que tienen estos avances sobre el poder estatal contemporáneo, han provocado la proliferación e intensificación de redes de interdependencia entre sociedades y una multitud de actores no gubernamentales. Además, producto de esta nueva realidad, los problemas enfrentados por la comunidad internacional, que afectan a todos los Estados, aunque asimétricamente, no pueden ser efectivamente solucionados por los actores estatales solos.

En esta línea, la literatura académica concuerda en que una de las principales implicancias de estos cambios es la pérdida o delegación de facultades del Estado hacia otros actores. Esto se refiere al proceso mediante el cual el Estado, como entidad central y soberana, ya sea por elección o necesidad, cede o transfiere ciertas responsabilidades, funciones o poderes a otros actores dentro de la sociedad. Esta dinámica implica una redistribución de autoridad y roles, involucrando a diferentes actores como el sector privado, ONG, instituciones internacionales u otras entidades. Este fenómeno puede ser resultado de diversas fuerzas y factores, como cambios en la concepción del rol del Estado, demandas de eficiencia, globalización, o presiones económicas y sociales.

Jessop (1998) escribe que la noción de gobernanza pretende evidenciar esta pérdida por parte del Estado de su naturaleza autosuficiente. Por otro lado, Aguilar (2006) explica que el concepto describe cómo el poder estatal ha perdido su habitual preponderancia, especialmente en los ámbitos relacionados con el crecimiento económico y el desarrollo social, y ahora debe actuar en conjunción con poderes privados y sociales, que presenten cierta capacidad de autogobierno.

Similarmente, Keohane y Nye (2000) sostienen que la intensificación de las redes de interdependencia se intensifican y globalizan el sistema internacional se asemeja cada vez más a una sola unidad política, aunque lejos de serlo todavía. Como consecuencia, se reduce la factibilidad de tratar con temas como el comercio, las finanzas, el ambiente y la seguridad de manera separada. Ante la fragmentación y desarticulación del sistema, se requiere de una estructura de gobernanza que promueva la articulación interinstitucional.

En otras palabras, la nueva complejidad del relacionamiento entre los diferentes actores en el sistema requiere de un mecanismo de funcionamiento correspondiente, caracterizado como “redes de política” (*policy networks*) (Rhodes, 1997). Este desarrollo busca denotar las múltiples formas de intermediación de intereses, entre actores públicos y privados, involucradas en la elaboración e implementación de políticas, las cuales escapan a la concepción de gobernar a través de direcciones centralizadas y jerárquicas. Se refiere a un modelo de coordinación horizontal más eficiente, dadas las profundas transformaciones antes descritas. Las redes de política se caracterizan por estar conformadas por conexiones generalmente estables entre una multiplicidad de actores privados y públicos, los cuales intercambian recursos en virtud de la interdependencia que mantienen (Porrás, 2001). Además, esta estructura alude a la incapacidad de cualquiera de los nodos singulares o actores a resolver los problemas colectivos por sí solos, por lo que es necesaria la coordinación entre ellos.

### **Gobernanza y regímenes**

Vale la pena resaltar la diferencia entre el concepto desarrollado en esta sección y el de regímenes internacionales. Rosenau (1992, p. 8-9) señala las similitudes entre la gobernanza en el ámbito internacional y los regímenes: ambos son conjuntos de normas, reglas y procedimientos alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen; y ambos abarcan a tanto actores estatales

como no estatales quienes recurren a la cooperación en virtud de de sus intereses. La diferencia crucial entre ambos es su especialización.

Mientras que un régimen se forma alrededor de un área sumamente específica, la gobernanza global no se limita de esta manera. Más bien, este último término se refiere a los arreglos que prevalecen en la lagunas dejadas por estos regímenes y a los principios, normas, reglas y procedimientos que son considerados cuando dos o más regímenes se sobreponen, entran en conflicto u otra situación en la que se requiera de acomodación entre los intereses encontrados.

Además, el concepto de régimen tiene una connotación más Estado-céntrica, aunque como se revisó anteriormente, esto no deja de considerar a las organizaciones no estatales como actores importantes, tiene una visión de gestión de arriba para abajo. Por otro lado, la gobernanza tiene implica una gestión más horizontal y de articulación en forma de redes, en la cual los actores no estatales asumen crecientemente funciones que eran previamente del dominio gubernamental y son indispensables para la efectividad del sistema.

Por otra parte, Young (1996) distingue entre cuatro tipos de vínculos institucionales a través de los cuales se pueden incorporar a distintos regímenes en un marco de gobernanza más amplio. Esta aproximación consiste de lo que el autor llama instituciones “incorporadas, anidadas, agrupadas y superpuestas” (*embedded, nested, clustered, and overlapping institutions*). La mayoría de regímenes sobre un área temática particular están “incorporados” a grupos de principios y a normas más amplias e incluyentes, los cuales influyen en sus propias reglas y procedimientos particulares. Otros regímenes están “anidados” en marcos más amplios que se ocupan de la misma área problemática o delimitación geográfica, pero con un detalle menor. Otro tipo de vinculación lo constituye el “agrupamiento” o conjunto de múltiples regímenes en paquetes institucionales sin temática específica. Por último, los regímenes “superpuestos” son aquellos en los que hay semejanzas funcionales entre instituciones separadas.

El concepto gobernanza puede continuar siendo delimitado a lo largo de diferentes categorías de análisis. Es común encontrar en la literatura académica a la palabra explorada en esta sección acompañada de una serie de adjetivos que precisan su significado, en ámbitos temáticos o geográficos. Uno de los ejemplos más prominentes de ello es la noción de gobernanza ambiental y gobernanza regional.



## **Gobernanza Ambiental**

En línea con los conceptos presentados anteriormente, la gobernanza ambiental se refiere a las distintas organizaciones, instrumentos de política, principios, normas y reglas que versan sobre protección ambiental, con el objetivo final de mejorar el estado del medio ambiente y facilitar eventualmente la meta más amplia de desarrollo sostenible (Najam et al., 2006). Se trata del conjunto de procesos, mecanismos y organizaciones a través de las cuales los actores políticos influyen acciones y resultados ambientales. Como ejemplos de estos se tiene a los acuerdos internacionales, las políticas nacionales, las instituciones transnacionales y las ONG ambientales. (Lemos y Agrawal, 2006)

Como se mencionó, anteriormente, el concepto de régimen internacional tiene significados más vinculados con la importancia central de los Estados en la generación de marcos normativos y de comportamiento, así como una especialización mayor la gobernanza. Por consiguiente, se podría caracterizar la relación entre la gobernanza ambiental y los regímenes ambientales como una relación conjunto - subconjunto. La gobernanza ambiental se encuentra determinada por los objetivos comunes, principios y mecanismos que guían las negociaciones ambientales internacionales a todo nivel y en todo tipo de temática. A este nivel, las organizaciones internacionales juegan un papel preponderante en la coordinación de intereses y expectativas. Como parte de este esquema de gobernanza, se tienen una serie de regímenes internacionales dedicados a temáticas específicas y delimitados a áreas geográficas determinadas.

La gobernanza ambiental abarca un amplio rango de actores y acuerdos formales e informales, entre los que se encuentran códigos de conducta para empresas privadas y asociaciones entre gobiernos y la sociedad civil. Algunas temáticas ambientales, como la contaminación aérea e hídrica o la protección de especies migratorias, pueden afectar a un grupo reducido de Estados, por lo que se requieren de acuerdos y acciones regionales para su regulación. Otras áreas afectan a todos los gobiernos, como el cambio climático o el agotamiento de la capa de ozono, por lo que se tratan a partir de arreglos globales. Incluso problemas que podrían percibirse como locales pueden estar normados por un régimen internacional si es que califica como una preocupación común para el mundo, como es el caso del patrimonio de la humanidad natural (PNUMA, 2020).

En esta línea, al referirse a temas ambientales, la literatura distingue entre problemas acumulativos locales, transfronterizos y de bienes comunes globales. Los primeros son instancias de degradación ambiental que se manifiestan localmente pero repercuten en espacios más amplios, como es el caso, por ejemplo, de la pérdida de la biodiversidad o la deforestación. Los segundos tienen que ver con recursos compartidos que pueden ser afectados por una o más partes, como los flujos de ríos. Los últimos incluyen espacios vastos que ningún Estado puede poseer o controlar, como los océanos o la atmósfera. La distinción entre ellos no es tan clara y típicamente se entrelazan entre sí (Balsiger y Prys, 2014).

Usualmente, estos problemas ambientales son teorizados de acuerdo a la “tragedia de los comunes” de Hardin (1968). La idea central de su desarrollo estipula que cuando múltiples individuos o grupos tienen acceso libre y no regulado a un recurso común, tienden a actuar por su propio interés egoísta, agotando o degradando el recurso en el proceso, con la creencia de que el resto actuará de la misma forma, lo que finalmente lleva al deterioro y la pérdida de ese recurso compartido. Adicionalmente, estos temas pueden analizarse a través del análisis desarrollado por Olson (1965), en el que explora cómo la acción colectiva se ve dificultada por la existencia de costos relativos. Los costos de tomar acción ambiental usualmente se encuentran concentrados en grupos reducidos, mientras que los beneficios relacionados se diluyen entre millones de personas.

Por consiguiente, la línea explicativa de la aparición de esquemas de gobernanza ambiental adoptada por la mayoría de investigadores corresponde a la teoría de regímenes internacionales analizada en secciones anteriores. Morin et al. (2013) describen a la aproximación de los regímenes como la más comúnmente utilizada para la intersección entre asuntos ambientales e internacionales. Consecuentemente, la gobernanza ambiental ha retenido este desarrollo en el corazón de su estructura conceptual.

Bajo este enfoque, los problemas ambientales son concebidos en términos de la interdependencia interestatal que generan, a partir de redes de interacciones transnacionales, por lo que se analizan como problemas de acción colectiva. Se conservan los supuestos propios del estudio de los regímenes, como la centralidad del Estado en el sistema internacional anárquico y su naturaleza racional, en búsqueda de maximizar sus intereses. Los problemas ambientales a los cuales se enfrentan estos actores, sin importar sus intenciones, no pueden

resolverse a través de la acción unilateral, ya sea porque los gobiernos rara vez actúan en perjuicio de sus propios intereses, o porque los problemas se originan fuera de sus fronteras.

La teoría muestra, como hemos discutido antes, que bajo condiciones de anarquía la cooperación interestatal es posible y se configura como la manera en que los Estados lidian con las consecuencias de la interdependencia. Como plantean Speth y Haas (2006), la cooperación multilateral es casi siempre esencial para enfrentar los problemas ambientales globales. Por su parte, los gobiernos mantienen múltiples posibilidades de acción. Por un lado, pueden acordar informalmente sobre las medidas necesarias y realizarlas de manera unilateral. Por otro lado, pueden acordar formalmente planes de acción, pero capturar el acuerdo en un instrumento no vinculante. Adicionalmente, pueden suscribir instrumentos vinculantes a través de tratados internacionales, en alineamiento con la máxima idealista, “a problemas globales, soluciones globales”.

En general, para problemas de escala global los gobiernos han optado por esta última opción, aunque se han llegado a aplicar todas estas opciones, con grados variables de formalidad y participación de actores transnacionales. De esta manera, emerge una red de organizaciones y arreglos informales a nivel internacional con el objetivo de regular el comportamiento de los actores. Estas instituciones se relacionan las unas con las otras de manera horizontal y vertical, bajo las categorías de instituciones “incorporadas, anidadas, agrupadas y superpuestas”.

### **Gobernanza Regional**

La gobernanza regional se refiere a un conjunto de instituciones y regímenes formales encargados de la producción de normas y bienes públicos en relación con un tema grupo de temas específicos, así como acuerdos informales que los actores mantienen, dentro de un ámbito geográfico determinado en el que conviven múltiples países. En otras palabras, se trata del mismo concepto de gobernanza revisado anteriormente, pero acotado a una región.

Sobre este último punto, existen diversas conceptualizaciones diferentes para entender qué es una región dentro de la literatura de las Relaciones Internacionales. Algunas identifican la proximidad geográfica como fundamental, mientras se centran en alguna forma de uniformidad cultural e identitaria para la definición. Tomando esto en cuenta, Paul (2012) define las regiones como

conjuntos de Estados próximos entre sí y que están interconectados en términos espaciales, culturales e ideacionales de manera significativa y distinguible. Esta propuesta implica, por un lado, cierto grado de identificación por parte de los Estados y las sociedades que pertenecen a una región específica, y por otro lado, una interacción sostenida entre los Estados y sociedades dentro de la misma.

La conformación de esquemas de gobernanza regional obedece a los intereses de las partes que la constituyen. Estos pueden surgir debido a la naturaleza transnacional de las áreas temáticas involucradas, por la cual resulta imposible abordarlas efectivamente a partir de medidas unilaterales. También pueden nacer como plataformas de negociación y concertación de intereses ante otros Estados con un peso mayor dentro del sistema internacional. Incluso pueden emerger en directa confrontación con esquemas de gobernanza más amplia.

Entre las áreas temáticas abarcadas por estos procesos se encuentran inevitablemente los asuntos ambientales, lo cual nos permitiría hablar de gobernanza ambiental regional. De acuerdo con Balsiger y Vandever (2012) este término une tres conceptos controvertidos, sobre los cuales se han propuesto diversas definiciones a partir de disciplinas diferentes. A partir de su punto de vista, el término se refiere a los procesos e instituciones, formales como informales, que guían y limitan las actividades colectivas de un grupo humano, dentro de un todo o parte de al menos dos países, en lo relacionado a gestionar o prevenir el deterioro del medio ambiente y sus recursos naturales. Esto puede abarcar a tratados, organizaciones internacionales, iniciativas, ONG, entre otros.

Para ellos, los casos específicos de arreglos bajo esta definición se sitúan a lo largo de tres dimensiones: la naturaleza de la agencia coordinadora o elaboradora de reglas de la iniciativa, si esta es intergubernamental o un arreglo transnacional que involucra más tipos de actores; los problemas abordados por una iniciativa, si se trata de mandatos específicos o generales; y la territorialidad, referida a la naturaleza jurisdiccional de la iniciativa. Los ejes se conceptualizan como rangos continuos entre modelos considerados como ideales a lo largo de los cuales se pueden distinguir variadas combinaciones, y estas posiciones en sí mismas pueden variar con el tiempo y el comportamiento de los actores.

## **Capítulo II: Marco metodológico**

En el presente capítulo abordamos la metodología empleada en el presente trabajo, la cual incluye la definición de sus los problemas de investigación, tanto el general como los específicos. Además, se detallará tanto a los sujetos de estudio de la investigación como las herramientas que fueron utilizadas para la recolección de información.

### **Problema general:**

Como se ha establecido y será desarrollado con mayor detenimiento en el capítulo 3, los ecosistemas de montañas guardan una gran relevancia para el bienestar nacional, dado que se relacionan con servicios ecosistémicos críticos como la provisión del agua y la conservación de biodiversidad. Además, las montañas constituyen espacios altamente vulnerables debido a la confluencia de factores climáticos y geográficos que los sostienen. Asimismo, dichos ecosistemas en el caso peruano se ubican en la cordillera de los Andes, una gran cadena montañosa de naturaleza transnacional.

Estos tres factores en conjunto subrayan el potencial y la necesidad de contar con espacios de cooperación regional alrededor de esta temática. De esta manera, se busca explorar cómo la IAM, en su condición de único mecanismo regional de montañas, puede funcionar como una plataforma para complementar el resto de medidas nacionales e internacionales en materia de montañas y contribuir con los intereses peruanos de desarrollo sostenible. Para ello, se busca plantear recomendaciones respecto a la participación peruana en el mecanismo. De esta manera, el problema general planteado en esta investigación es:

¿Cómo puede aprovechar el MRE del Perú a la IAM como una herramienta para que el Perú fortalezca sus medidas nacionales e internacionales en materia de desarrollo sostenible?

### **Problemas específicos**

Los problemas específicos responden a las preguntas indispensables que esta investigación debe realizar para poder abordar el problema general y finalmente formular recomendaciones de política exterior al MRE. En este sentido, resulta indispensable primero entender a la IAM dentro del contexto institucional de gobernanza ambiental y de montañas, dado que, como se explicará posteriormente, las montañas en la agenda internacional generalmente se

abordan a partir de instrumentos relacionados con otras temáticas globales, como el cambio climático y la biodiversidad.

Segundo, no podemos presumir la utilidad o conveniencia de que el Perú participe en este mecanismo, por lo que debemos establecer por qué es pertinente de acuerdo a los intereses nacionales. Tercero, si se desea que la IAM contribuya con las medidas peruanas para la protección de los intereses nacionales, se debe entender adecuadamente cuáles son dichas acciones. Finalmente, para elaborar recomendaciones a la Cancillería peruana al respecto de la IAM se busca entender la estructura institucional de la misma, a la luz de la teoría y un análisis de gobernanza de la misma. Por ello, los problemas específicos se plantean como siguen a continuación:

- **Problema específico 1:** ¿Cuál es el estado institucional y normativo de la gobernanza de ecosistemas de montaña en el mundo y dónde se ubica la IAM en este esquema?
- **Problema específico 2:** ¿Cuál es la importancia de la IAM para los intereses peruanos de desarrollo sostenible?
- **Problema específico 3:** ¿Cuál es el estado de las acciones peruanas, nacionales e internacionales, en materia de ecosistemas de montaña, en particular su participación en la IAM?
- **Problema específico 4:** ¿Qué acciones puede adoptar el MRE del Perú para mejorar el aprovechamiento de la IAM para conseguir sus intereses de desarrollo sostenible?

### **Tipo y diseño de la investigación**

El presente trabajo se basa en un enfoque cualitativo en el marco de las Relaciones Internacionales. Como su nombre indica, se trata de un método basado en la recolección de datos cualitativos, en otras palabras, sus fuentes informativas son de naturaleza no medible, de difícil sistematización numérica (Lamont, 2015).

En lo que respecta al diseño de la investigación, se optó por seguir una técnica de análisis documental con un enfoque de investigación-acción. En este contexto, Ñaupas (2013) sostiene que es el único enfoque metodológico que posibilita que las personas actúen como sujetos participantes en los proyectos de investigación, siendo protagonistas junto a los investigadores expertos. De este

modo, los equipos de investigación se transforman en unidades gestoras de proyectos de investigación y de cambio, desempeñando un papel crucial en la transformación de su propia realidad y en la construcción de su proyecto de vida. En este caso, no solo las personas actuarían como sujetos participantes, sino también las instituciones.

En el contexto de la investigación, sus visiones institucionales se ven plasmadas en diversos documentos de gestión y estrategia, en las intervenciones de sus órganos y en las ideas de sus funcionarios, los cuales fueron analizados a partir de su relación con objetivos y acciones tomadas para alcanzarlos, de manera que puedan realizarse recomendaciones pertinentes al MRE del Perú.

### **Herramientas de recojo de información y de análisis**

En primer lugar, se llevó a cabo una revisión bibliográfica en relación a las principales teorías de las Relaciones Internacionales que explicaran el fenómeno de la cooperación interestatal y brindara un marco para analizar a la IAM y la gobernanza ambiental en general. Para ello, se consultaron diversos textos académicos de la disciplina, especialmente del Liberalismo y de la vertiente neoliberal institucional en particular.

Por otro lado, la información necesaria para el análisis de la IAM, su importancia, y su compatibilidad con las acciones estatales se encontraba contenida en una serie de documentos institucionales, los cuales abarcan instrumentos de política nacional, como leyes, políticas, estrategias y planes relacionadas con los ecosistemas de montaña; informes de las autoridades sectoriales pertinentes como el MINAM, el INAI GEM y otros grupos intersectoriales ad-hoc, y de organismos internacionales; resoluciones e intervenciones en instancias multilaterales como la AGNU y el HLPF; tratados y otros compromisos internacionales y declaraciones presidenciales en el marco de los Gabinetes binacionales; y documentos internos de instituciones relevantes como el MRE del Perú, el INAI GEM y la IAM. Por ende, se empleó la técnica del análisis documental. Los documentos internos fueron de particular relevancia para el análisis institucional de la IAM.

Por otro lado, también se contó con una serie de entrevistas no estructuradas con funcionarios clave dentro de las instituciones relevantes para el tema de montañas, incluyendo a la Dirección de Medio Ambiente (DMA) del MRE del Perú, la Dirección de Cooperación Técnica del INAI GEM y la Secretaría

Técnica de la IAM. Estas sirvieron el propósito de explorar los diferentes aspectos de la problemática planteada y la visión institucional de cada actor y para complementar los hallazgos del análisis documental, así como para aterrizar las recomendaciones de políticas a propuestas accionables.



### **Capítulo III: La IAM, contexto historia, importancia, estructura institucional y oportunidades de mejora**

#### **Antecedentes: Marco institucional de la gobernanza<sup>6</sup> de montañas El desarrollo de la gobernanza ambiental<sup>7</sup>**

##### **La Conferencia de Estocolmo de 1972**

A comienzos de la década de 1970 la Guerra Fría había entrado en un periodo de distensión marcado por los primeros acuerdos internacionales de desarme nuclear, y una intensa actividad económica que contribuía a una mayor interdependencia, dejando espacio para que las preocupaciones nacionales se centren en materias que iban cobrando cada vez más relevancia dentro de la agenda internacional, como la ambiental, especialmente en ciertos países desarrollados clave.

En 1972 se publicó un influyente informe titulado *Los límites del crecimiento*, encargado por el Club de Roma, en el que se concluía que si las tendencias de crecimiento poblacional, industrialización, contaminación, producción de alimentos y consumo de recursos no experimentan cambios drásticos, el planeta alcanzaría su límite de crecimiento, resultando en una repentina caída de población y capacidad industrial (Meadows et al., 1972). Esta preocupación tuvo como génesis la crisis del petróleo de los años 70 y la estanflación derivada, que provocaron la puesta en duda del modelo de desarrollo económico que por décadas estaba siendo impulsado por los países desarrollados.

Por otro lado, el contexto político internacional estaba experimentando profundos cambios. Los procesos descolonizadores en Asia y África dieron lugar al nacimiento de un gran número de países independientes, muy conscientes de sus historias marcadas por la explotación económica. Por ello, dichos países se mostraban inclinados a preservar la soberanía sobre sus territorios y el control de sus recursos. Debido a sus condiciones sociales y económicas, las prioridades de

---

<sup>6</sup> Se nota el uso de dos acepciones de la palabra gobernanza, como se describió en el marco conceptual. La primera, la “gobernanza de montañas” es en términos sencillos un similar a “gestión”, aunque el uso del primer término connota la importancia de actores no estatales y la articulación por medio de redes transnacionales.

<sup>7</sup> En este caso, se debe distinguir entre el esquema general de gobernanza ambiental y los distintos regímenes que lo componen, especializados en temáticas particulares y conformados principalmente por Estados, cuyas diferencias con la gobernanza fueron abordadas en el marco conceptual.

estos Estados se orientaban hacia el desarrollo y la eliminación de la pobreza, con miras a alcanzar los niveles propios de los países más desarrollados mientras resaltan la responsabilidad del Norte global, como principales contaminadores.

En estas circunstancias se llevó a cabo, en 1972, la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, conocida también como la Conferencia de Estocolmo. La organización de esta reunión representó un hito dentro la construcción de la gobernanza ambiental global, ya que fue el primer esfuerzo concertado de parte de la comunidad internacional en concentrarse en la agenda ambiental y su relación con el desarrollo. Adicionalmente, la Conferencia contó con la participación de una multitud de organizaciones de la sociedad civil.

Durante las preparaciones para la conferencia, los países en desarrollo formularon su agenda ambiental internacional. El Grupo de 77, como bloque negociador de los países en vías de desarrollo en la ONU, enfatizó temáticas de pobreza y desarrollo y la responsabilidad de los países industrializados. El compromiso al cual llegaron ambos bloques acordaba que el ambiente y el desarrollo son dos lados de la misma moneda y que los países industrializados brindarían asistencia internacional a iniciativas ambientales provenientes del Sur global (Perth y Haas, 2006).

El resultado final de la conferencia fue la Declaración de Estocolmo y su Plan de Acción, en los cuales se exhortó a los gobiernos a preservar y mejorar el medio humano en beneficio de la humanidad. Asimismo, se planteó la cuestión del cambio climático por primera vez con una advertencia a los gobiernos para que tomen en cuenta las actividades que pudieran provocarlo. De hecho, se sentaron las bases que sirvieron luego para la posterior construcción de los esfuerzos. La Declaración contiene 26 principios que enfatizan el derecho fundamental a un ambiente de calidad, la responsabilidad universal de proteger y mejorar el ambiente para generaciones presentes y futuras, el derecho soberano de los países a explotar sus recursos de manera que no afecten el ambiente de otros países, la necesidad de cooperar en el desarrollo de instrumentos legales internacionales. (ONU, 1972)

El legado más relevante de la conferencia fue la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ante la necesidad de contar con una entidad internacional que actuase como catalizadora del accionar ambiental dentro del sistema de la ONU. El naciente programa fue creado para liderar las coordinaciones ambientales con otras agencias del sistema de

Naciones Unidas y promover la cooperación internacional en miras a solucionar problemas ambientales compartidos.

Posteriormente, en 1983 el entonces secretario general de la ONU Javier Pérez de Cuéllar le encomendó a la ex Primera Ministra de Noruega, Gro Brundtland, que estableciera una organización independiente de la ONU para concentrarse en temas relacionados al ambiente y al desarrollo. El informe emitido por esta comisión fue muy influyente, centrándose en el concepto de desarrollo sostenible.

### **La Conferencia de Río de Janeiro de 1992**

Como medida para facilitar la implementación de políticas de desarrollo sostenible, la Asamblea General anunció en 1989 que apoyaría la organización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Esta se materializó en Río de Janeiro en 1992, con el objetivo principal de elaborar estrategias para lidiar con los efectos de la degradación ambiental bajo un enfoque de desarrollo sostenible, por lo que la protección medioambiental no podía ser separada de cuestiones económicas y viceversa (Speth y Haas, 2006).

Los trabajos que debían realizarse variaban entre documentar la trayectoria ambiental mundial desde la Conferencia de Estocolmo a proponer nuevas estrategias para el desarrollo del derecho internacional ambiental, así como del rol de la ONU como promotor de la cooperación especialmente en beneficio de los países en vías de desarrollo. El mandato de la cumbre terminó siendo más amplio y detallado que en la anterior gran conferencia. Se negociaron un conjunto de temáticas ambientales globales como el cambio climático, la deforestación, la desertificación, la biodiversidad, entre otros. La declaración de Río se vio marcada por esta variedad a lo largo de sus 27 principios, producto de la interacción entre los intereses del Norte y Sur global (ONU, 1993). Aunque debe destacarse que ya se contaban con acuerdos ambientales importantes como la CITES y la CMS.

Entre los resultados más importantes alcanzados durante la cumbre, se encuentra la aprobación de la Agenda 21, un plan de acción no vinculante para gobiernos y organizaciones internacionales para la implementación del desarrollo sostenible. El documento cuenta con 40 capítulos que discurren a lo largo de cuatro áreas generales: el desarrollo social y económico, la conservación y manejo de recursos naturales, fortalecimiento de otros actores y grupos, y la transferencia de capacidades y recursos financieros. Para la implementación del

plan, se creó la Comisión de Desarrollo Sostenible (CSD) como agencia coordinadora parte del ECOSOC. Además, se estableció el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF por sus siglas en inglés) como mecanismo para proveer financiamiento a iniciativas de desarrollo sostenible.

Por otro lado, se firmaron dos importantes tratados marcos relacionados al cambio climático y a la biodiversidad a través de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y la Convención sobre Diversidad Biológica (CBD), dando inicio a sus respectivas Conferencias de las Partes (COP) y diversos otros tratados adoptados en ellas junto con las obligaciones internacionales derivados de los mismos.

Durante los años posteriores a la Conferencia de Río se conservó el impulso por el desarrollo de instrumentos legales sobre materias ambientales, como por ejemplo la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD), el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, en el marco del CBD, y el protocolo de Kyoto, en la COP 3 de la CMNUCC. Sin embargo, también se experimentó una pérdida de impulso internacional en el tema, a medida que otras prioridades iban ganando relevancia en la agenda internacional, como era el caso del comercio, con la creación de la OMC, y posteriormente la guerra contra el terrorismo.

### **La Cumbre de Johannesburgo de 2002**

En la Cumbre del Milenio llevada a cabo en el año 2000, se desarrollaron los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como documento guía para el desarrollo sostenible hacia el 2015, con metas y cronogramas específicos distribuidos a lo largo de ocho temas generales entre la pobreza y hambruna, la educación, la salud, el medio ambiente, entre otros. Ese mismo año, la ONU llamó a que se organizara una nueva Cumbre de la Tierra. El resultado fue la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002, en la cual se revisaron los avances de la Agenda 21.

Por un lado, existía un consenso sobre el fracaso de la implementación de la Agenda 21 y a la falta de asistencia oficial al desarrollo. Por otro lado, en la cumbre no se consiguió definir nuevos objetivos específicos y evaluables, o significó un avance importante en la implementación de la agenda de desarrollo sostenible, sino que se reafirmó generalmente lo contenido en los ODM (Speth y Haas, 2006).

En lo que sí se consiguió avanzar fue en el desarrollo de una nueva aproximación a la gobernanza ambiental basada en asociaciones horizontales entre distintos tipos de actores. Este concepto está basado en las nociones de gobernanza y redes de política discutidas en el marco teórico. Parte considerable de este nuevo enfoque se basaba en las denominadas iniciativas o asociaciones de “tipo II”. Estas involucran la participación voluntaria de combinaciones de actores nacionales, ONG y negocios transnacionales para alcanzar cierto objetivo de desarrollo sostenible, a diferencia de los acuerdos de tipo I, que son interestatales y vinculantes. Este nuevo esquema obedece a la percepción en la comunidad internacional del imperativo de incorporar enfoques más descentralizados y participativos ante la insuficiencia de la acción estatal.

### **Conferencia de Río+20 de 2012**

La última Cumbre de la Tierra se llevó a cabo el 2012 en Río de Janeiro. La Conferencia de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas contaba con tres objetivos fundamentales: renovar el compromiso político para el desarrollo sostenible acordado en foros anteriores, evaluar el progreso y las brechas remanentes en la implementación del mismo y responder a desafíos ambientales emergentes. Además, las discusiones giraban en torno a dos temáticas, la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y el marco institucional requerido para su implementación (Zukang, 2012).

Los resultados de la cumbre fueron similares a los de la reunión anterior, en el sentido que no se adoptaron compromisos o planes de acción concretos, o mecanismos de financiamiento adecuados. El resultado más destacado de la misma fue la culminación del documento no vinculante titulado *El futuro que queremos*, en el que se renueva el compromiso con planes de acción previos como la Agenda 21, se discute la necesidad de elaborar Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para continuar con la labor de los ODM y se proponen recomendaciones para fortalecer la labor del PNUMA, entre otras declaraciones.

### **Los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

En julio de 2012, cuando se iniciaban las primeras discusiones sobre el instrumento sucesor de los ODM, se estructuró un debate en torno a la agenda

post-2015, para lo cual el secretario general creó un Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes. Paralelamente, la Conferencia de Río+20 incluyó la iniciativa de elaborar los ODS en su agenda.

Ambos procesos confluyeron en el 2015, cuando la Asamblea General de la ONU aprobó la resolución titulada Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la cual se buscaba determinar un nuevo marco de desarrollo sostenible global que tomase el lugar de los ODM, en vista de que ese año se cumplía su meta temporal. El documento se construyó a partir de los principios definidos en *El futuro que queremos* y reafirma los resultados de anteriores cumbres. Al mismo tiempo, plantea los nuevos objetivos de desarrollo hacia el 2030, los ODS. La Agenda 2030 también estableció un sistema de seguimiento basado en revisiones voluntarias por parte de los Estados, presentadas anualmente en el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible (*HLPF* en inglés), creado para ese propósito.

Estos consisten de diecisiete objetivos y ciento sesenta y nueve metas relacionadas con una naturaleza integral e indivisible. La resolución destaca la gran envergadura de la agenda adoptada, ya que los ODS abarcan una gran cantidad de temas y problemáticas interrelacionadas. Los ODS toman en cuenta las diferentes realidades y niveles de desarrollo, a la vez que se alinean a sus prioridades nacionales. Asimismo, aunque las metas son el reflejo de ambiciones mundiales, cada país tiene el deber de establecer sus propias metas nacionales en concordancia. La flexibilidad, por lo tanto, es una característica muy importante de estos objetivos, a diferencia de los anteriores ODM.

Fukuda-Parr y McNeill (2019) identifican tres aspectos por los cuales los ODS difieren de los ODM tanto en propósito como en concepto. En primer lugar, los ODM eran en esencia una agenda de asistencia Norte-Sur. Los objetivos y metas únicamente eran relevantes para países en vías de desarrollo, como por ejemplo era el caso de la educación primaria universal. No era de sorprender que este fuera el caso, ya que los ODM fueron impulsados por agentes que buscaban recibir ayuda internacional en un contexto de fin de la Guerra Fría, por lo que solo giraban en torno a problemas de países del Sur global, y no de incluía objetivos para los países industrializados. En contraste, los ODS representan una agenda global de desarrollo sostenible. En segundo lugar, los ODM eran más acotados a aliviar necesidades básicas y por lo tanto se concentraban únicamente en la

pobreza, con una concepción limitada del desarrollo. La erradicación de la pobreza continúa siendo un objetivo importante, es solo una parte de una agenda más integral de desarrollo sostenible. En tercer lugar, los ODS tienen un nivel de consenso y enlace con la agenda internacional de los Estados mucho más fuerte que los ODM, ya que estos últimos fueron producto de opiniones de tecnócratas con una fase de consultas muy limitada.

La importancia de los ODS radica en su enfoque universal e integral, y desde su inyección, estos han sido incluidos como guías de diversas estrategias y planes, tanto a nivel nacional como internacional. Precisamente su enfoque transversal y flexibilidad con respecto a la implementación nacional son las características que facilitan su adopción a lo largo del mundo. Estas también son fuente de críticas, principalmente dirigidas a la eficacia relacionada con el instrumento. No obstante, es indudable la influencia de los ODS en el actual esquema de gobernanza ambiental global, y su incorporación en las políticas nacionales, incluyendo a las del Perú, como será analizado posteriormente.

## **Gobernanza de ecosistemas de montaña**

### **Desarrollo histórico**

De acuerdo con Messerli (2012), inicialmente el abordaje de los ecosistemas de montañas se llevaba a cabo a través de organizaciones e investigaciones científicas. Su tratamiento en organizaciones internacionales tuvo su inicio en 1971, con el lanzamiento del programa *Man on the Biosphere* de la UNESCO, el cual consistía de catorce programas, de los cuales el sexto versaba sobre el impacto humano sobre los ecosistemas de montaña. Posteriormente, el impulso que significó la Conferencia de Estocolmo dio lugar a una serie de proyectos de diversa naturaleza relacionados con el desarrollo sostenible de las montañas, inicialmente en Europa.

A lo largo de la siguiente década, comenzaron a surgir iniciativas regionales de cooperación en materia de montañas, desde los Himalayas, los Alpes, los Andes, etc. La existencia de estos arreglos probó fundamental para las intervenciones de sus respectivos países participantes en los procesos preparativos de la Cumbre de Río de 1992 a favor de la inclusión de un capítulo especial para los ecosistemas de montaña, entre los cuales se encontraba la delegación peruana. Siguiendo a Debarbieux y Price (2008), dentro de este grupo

destacaba el liderazgo de Suiza, país cuya cooperación internacional presentaba, y lo hace hasta la fecha, un importante componente de montañas.

Esta posición de otorgar mayor visibilidad a los ecosistemas de montañas se contraponía con la de otros países como los Estados Unidos, cuyas políticas oficiales eran de tratar el tema como marginal, y no otorgarle relevancia. Existía también la reluctancia de que iniciativas que pudieran afectar la gestión nacional de las montañas fueran creadas. Otros países como China, Indonesia y Myanmar compartían esta visión, en parte por cuestiones de soberanía, en parte por sus propias consideraciones nacionales hacia sus poblaciones de montaña.

El empuje por parte del primer bloque resultó en la elaboración de un capítulo específico para las montañas, el número trece, dentro de la Agenda 21, titulado *Ordenación de los Ecosistemas Frágiles: Desarrollo Sostenible de las Zonas De Montaña*. Adicionalmente, en la Conferencia de Río dos importantes convenciones ya mencionadas anteriormente, la CMNUCC y la CBD fueron adoptadas. Dos años después se firmó la CNUULD, como recomendación directa de la Agenda 21. En su conjunto, estos instrumentos se intersectan de diversos modos, al ser los ecosistemas de montaña importantes focos de recursos hídricos y biodiversidad (Price, 2015). Por ello, la Conferencia de Río representó un hito para la gobernanza de montañas, al brindar un marco que permitió que se desarrollase una intensa labor institucional, tanto por parte de regímenes regionales, sociedad civil, la comunidad científica y alrededor de continuar visibilizando esta temática

En 1998 se aprobó una resolución de la Asamblea General que declaraba al 2002 como el “Año Internacional de las Montañas”, ocasión por la que muchos gobiernos establecieron comités nacionales de montaña y se organizaron una multiplicidad de eventos organizados por países como por organizaciones internacionales. Ese mismo año, durante la Cumbre de Johannesburgo, el tema específico de montañas fue incluido en el párrafo 42 de su Plan de Implementación. En él se hace un llamado a movilizar el apoyo nacional e internacional para el desarrollo de conocimientos, capacidades y asistencia técnica para la efectiva implementación del desarrollo disponible de los ecosistemas de montaña en los países en desarrollo, a través de programas centrados en la deforestación, la erosión, la degradación del suelo, la biodiversidad, recursos hídricos y el retroceso glaciar (ONU, 2002, p. 25).



Asimismo, la inclinación de esta conferencia por las asociaciones de tipo II llevó a la creación de la Alianza para las Montañas (*Mountain Partnership*), una organización que agrupa tanto a gobiernos, organizaciones internacionales y a organizaciones no gubernamentales para facilitar la coordinación y cooperación entre los actores y fomentar la difusión del conocimiento (Debarbieux y Price, 2008). De igual modo, diversas organizaciones regionales fueron creadas a partir del impulso que significó el 2002 para la agenda internacional de montañas, incluyendo a la IAM, por lo que este año resultó ser clave para el desarrollo de la gobernanza global en ecosistemas de montañas. Prueba de este estímulo es la aprobación de la AGNU de un total de once resoluciones relacionadas al desarrollo sostenible de las montañas desde el año 2000.

Posteriormente, en la Conferencia de Río+20 del 2012, el documento *El futuro que queremos* producto de dicha reunión dedica tres párrafos a las montañas, del 210 al 212, los cuales representan la confluencia de las diferentes aristas pertinentes a esta línea temática. En estos se reconoce que los beneficios que las regiones montañosas son vitales para el desarrollo sostenible, debido al rol que juegan como proveedoras de recursos hídricos; a su alta vulnerabilidad ante el cambio climático, la deforestación y otros procesos degradadores; y a la gran población que albergan, mucha de ella históricamente marginada debido a cuestiones étnicas, como es el caso de las comunidades indígenas (p. 64).

El subsiguiente desarrollo de los ODS también hace mención a los ecosistemas de montaña. La meta 6.6 del ODS 6, referido a la gestión de recursos hídricos, y las metas 15.1 y 15.4 del ODS 15, referido a los ecosistemas terrestres, incluyen explícitamente a las montañas como ecosistemas que deben ser conservados, restaurados y utilizados sosteniblemente debido a su importancia como proveedores de servicios ecosistémicos como la provisión de agua, la conservación de la biodiversidad y la regulación de los suelos (ONU, 2015).

El último avance al respecto del tema se dio el 2022, fecha que fue declarada como el “Año de desarrollo sostenible de montañas” por la Asamblea General de la ONU. Esto significó la colaboración de los Estados, las organizaciones internacionales y la sociedad civil para la organización de eventos con la finalidad de propagar la conciencia sobre la relevancia del uso sostenible de dichos ecosistemas.

Como puede apreciarse en este apartado, los ecosistemas de montaña han adquirido gradualmente una mayor importancia dentro de la agenda ambiental internacional gracias al impulso por parte de la comunidad científica y de los países montañosos, ante la oposición por parte de cierto grupo de países. Estas objeciones han llevado a que la importancia de este tema a menudo se vea opacada por otras áreas definidas geográficamente, como la Amazonía, la cual es percibida como más relevante (Price, 2015).

Por lo tanto, los ecosistemas de montañas son tratados de manera tangencial por mecanismos marco sobre otras temáticas, como la biodiversidad, el cambio climático y la desertificación, mas no directamente. Esto subraya la importancia de los esfuerzos nacionales y regionales por visibilizar la importancia central que poseen los sistemas montañosos para el equilibrio ambiental local y global, particularmente cuando se cuenta con sistemas transfronterizos como lo son las cadenas montañosas.

### **Estructura Institucional**

Por estructura institucional nos referimos a las organizaciones, agencias, entidades y mecanismos, formales o informales, encargados de la formulación de políticas, regulación, supervisión, financiamiento y ejecución de asuntos ambientales a nivel local, nacional, regional e internacional. Los actores involucrados varían ampliamente en términos de su naturaleza y mecanismos de relacionamiento mutuo, aunque podemos identificar.

En un primer nivel, a escala global tenemos a las agencias, programas, instituciones y conferencias enmarcadas dentro del sistema de la ONU. A raíz de la cooperación estatal, dentro de estos marcos han surgido una serie de tratados internacionales que regulan aspectos de la gobernanza del medio ambiente, y por lo tanto deben ser tomados en cuenta por los mecanismos de gestión de ecosistemas de montaña. En este punto sería pertinente identificar a distintos regímenes internacionales, identificados así de acuerdo a las características definidas en el marco teórico, y su relación con la gobernanza. Muchos de estos tratan de temas especializados como el combate contra el cambio climático, la conservación de la biodiversidad, la lucha contra la desertificación, la conservación de especies en peligro de extinción, la conservación de humedales, etc. Algunos tienen tratados de por medio, otros mecanismos más informales de coordinación.

Paralelamente a estas instituciones, y alentado por las mismas, a nivel regional existen organizaciones e iniciativas conformadas por grupos de países interesados en la cooperación, las cuales se encuentran conformadas alrededor de formaciones montañosas transnacionales. Bajando al nivel nacional, cada país mantiene un marco legal propio relacionado al tratamiento de montañas, usualmente a través de grupos de trabajo intersectoriales. Existe, además, una importante participación de niveles subnacionales de gobierno en algunos esquemas nacionales. Finalmente, se puede destacar la participación de la sociedad civil, a través de ONG relacionadas al tema, centros de investigación de montaña.

### **Sistema de la ONU**

La ONU desempeña un papel fundamental en la gobernanza ambiental global, actuando como coordinadora de la cooperación internacional y de los esfuerzos por establecer marcos regulatorios relacionados a través de sus órganos, agencias especializadas y programas, algunas relacionadas con la Asamblea General y otras con el ECOSOC. Como tal, ONU ha sido un foro principal para la negociación y adopción de acuerdos internacionales. Además, la organización ha funcionado como un foco de monitoreo y recopilación de información alrededor de desafíos ambientales clave.

### **Conferencias y objetivos**

Desde la década de los setenta, la Asamblea General ha organizado un total de cuatro conferencias ambientales globales, en el marco de las cuales se han logrado diversos acuerdos ambientales, se ha delimitado la agenda internacional y se han establecido directrices y líneas de política para llevarla a cabo. Estas conferencias se han desarrollado con un mayor detalle en la sección anterior, por lo que en esta solo serán mencionadas: La Conferencia de Estocolmo de 1972, la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, la Cumbre de Johannesburgo de 2002 y la Conferencia de Río+20 de 2012.

A estas pueden agregarse las comisiones creadas para la supervisión de los avances ambientales producto de las mismas, como es el caso de la CSD en 1992 y el HLPF en que lo reemplazó el 2013, a partir de la Conferencia de Río+20, y quedó encargado del seguimiento y la revisión de la Agenda 2030. El foro se reúne anualmente a nivel ministerial bajo los auspicios del ECOSOC; y

cada cuatro años, a nivel de Jefes de Estado y Gobierno bajo los auspicios de AGNU. La base para las reuniones anuales corresponde a Exámenes Nacionales Voluntarios (ENV), las cuales pretenden facilitar el intercambio de experiencias, abarcando logros, obstáculos y conocimientos adquiridos, con el propósito de acelerar el cumplimiento de la Agenda 2030. Además, buscan reforzar las políticas e instituciones gubernamentales y movilizar el respaldo y las colaboraciones de múltiples partes interesadas para llevar a cabo los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

A ellas también debe sumarse el desarrollo de los ODM el 2002 y de los ODS el 2015, como objetivos hacia los cuales debe apuntar las decisiones de política y estándares de medición de sus resultados. Estas funcionan como guía para los contenidos de las diferentes políticas nacionales e internacionales. Los contenidos en estas resoluciones, así como en las declaraciones posteriores a las conferencias constituyen ejemplos de *soft law*<sup>8</sup> ambiental.

## **PNUMA**

El PNUMA tiene una importancia superlativa dentro del sistema de la ONU, debido a que es el único cuerpo del mismo que se dedica exclusivamente a tratar temas ambientales. Fue creado como un órgano subsidiario de la Asamblea General, reportando a través del ECOSOC, para actuar como catalizador y punto focal para las actividades y programas ambientales de la ONU a través de la promoción de cooperación internacional en lugar de promover mandatos por su cuenta.

En este sentido destaca la participación del programa como promotor de las negociaciones internacionales con miras al desarrollo progresivo del marco normativo ambiental internacional. Además, funge como secretariado de algunos acuerdos ambientales multilaterales, como la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES en inglés), la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (CMS en inglés), etc. Si bien se ha planteado en la agenda internacional su fortalecimiento institucional, pasando de ser un programa a una agencia, esta no ha sido bien recibida por ciertos sectores, usualmente de países desarrollados.

---

<sup>8</sup> El término se refiere al conjunto de normas, principios y estándares que, a diferencia de la *hard law*, no tiene un carácter legalmente obligatorio o no crean obligaciones legales vinculantes.

## **Organización para la Alimentación y Agricultura (FAO)**

La FAO es la agencia especializada abocada a la lucha contra el hambre global y el mejoramiento de la seguridad alimentaria. La organización brinda apoyo a los gobiernos y otros organismos para la gestión y desarrollo agrícola, forestal e hídrico. Aunque su mandato no está directamente relacionado con los ecosistemas de montaña, su labor es conexas a dicha cuestión, al ser las montañas fuentes vitales de recursos hídricos y agropecuarios. En este sentido, la FAO ha estado involucrada en el manejo sostenible del agua y el desarrollo de montañas desde 1970 a través de su equipo de Agua y Montañas (FAO, 2023).

De hecho, la FAO se ha posicionado como la agencia que lidera la agenda internacional de montañas desde que se le dio la responsabilidad de implementar el capítulo 13 de la Agenda 21, referido a las montañas, y esto pudo observarse con particular detalle el 2002, Año Internacional de las Montañas. Se debe resaltar la contribución de esta agencia en la conformación de la Alianza para las Montañas, la cual agrupa a diversos países montañosos a lo largo del mundo junto con otros actores de distinta naturaleza, y dentro de la cual la FAO actúa como secretariado. A lo largo del tiempo, la FAO ha construido un marco que conecta el desarrollo sostenible de montañas con recursos hídricos (Ceci et al., 2015).

## **Alianza para las Montañas**

La Alianza para las Montañas es una asociación global y voluntaria de tipo II que se enfoca en promover la gestión sostenible de las regiones montañosas del mundo, mejorando la vida de sus habitantes y protegiendo sus ecosistemas. Fue creada en 2002 producto de los compromisos asumidos en la Cumbre de Johannesburgo como una respuesta a la creciente conciencia de la importancia de las montañas en términos de seguridad alimentaria, biodiversidad, recursos hídricos y otros aspectos críticos del medio ambiente y el desarrollo.

La alianza es una plataforma a través de la cual se busca abogar por la atención mundial a los ecosistemas de montaña, promover proyectos conjuntos, compartir conocimientos y fortalecer las capacidades de sus miembros. A la fecha, cuenta con más de 400 miembros, de los cuales 66 son gobiernos y también incluye al Perú, y el resto son unidades subnacionales, organizaciones intergubernamentales y un gran número de organizaciones de la sociedad civil.

Los miembros de la Alianza para las Montañas desempeñan un papel colaborativo esencial al contribuir a su funcionamiento. Las representaciones de los miembros tienen responsabilidades en virtud de su estatus dentro de la organización, como participar en foros nacionales e internacionales relacionados con el desarrollo sostenible de montañas, abogar por la priorización del desarrollo de políticas y acuerdos en este sentido, compartir información y experiencias, participar en eventos de desarrollo de capacidades, promover la identificación y movilización de fondos, sensibilizar sobre la necesidad de presupuestos nacionales centrados en el desarrollo sostenible de montañas, e iniciar o participar en actividades colaborativas y transferencia de tecnología con otros miembros.

Los principales mecanismos para dirigir las actividades, eventos y proyectos de la Alianza para la Montaña incluyen una reunión Global de todos los miembros, donde se define la dirección de la Alianza a través de la aprobación de estrategias de cuatro años y agendas bianuales elaborados por un Comité Directivo o Steering Committee, el cual también supervisa la labor de la Secretaría. El Comité está compuesto por un subconjunto representativo y equilibrado de miembros de la MP elegido para y es elegido por un periodo de cuatro años, con posibilidad de una reelección inmediata.

### **Acuerdos ambientales multilaterales (AMUMA)**

Desde la Conferencia de Estocolmo se han adoptado un gran número de acuerdos ambientales multilaterales. A medida que los problemas ambientales asociados a diversas actividades productivas han ido adquiriendo una mayor relevancia dentro de la agenda internacional, estas se han sujetado crecientemente a tratados internacionales. A menudo tienen estructuras institucionales similares, con una conferencia de las partes (COP) como órgano supremo de toma de decisiones, una secretaría, la cual puede estar a cargo de una agencia de la ONU o un organismo propio establecido por el acuerdo, órganos subsidiarios y un mecanismo financiero (Speth y Haas, 2006).

### **Mecanismos de financiamiento**

Para que los países en vías de desarrollo puedan implementar exitosamente sus compromisos internacionales, existen diversos mecanismos que proveen de financiamiento a proyectos e iniciativas ambientales. Estos instrumentos se enmarcan en los artículos 3.1 y 4.4 de la CMNUCC, bajo los

cuales los países desarrollados tienen la responsabilidad de proveer apoyo a los países en vías de desarrollo para afrontar los costos relacionados a la adaptación a los efectos adversos del cambio climático. En términos generales, la distribución desigual de las contribuciones nacionales al cambio climático, contemporáneas e históricas, vis-a-vis la vulnerabilidad a sus impactos se ha traducido en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, recogido en el principio 7 de la declaración de Río.

- **Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF)**

El GEF, establecido en 1991, es un fondo que funciona como catalizador de la acción ambiental a través de su financiamiento de una amplia gama de proyectos. Está conformado por una asociación de 18 organizaciones, entre agencias de la ONU, ONG y bancos multilaterales de desarrollo, que trabaja en colaboración con los países para enfrentar la problemática ambiental internacional. El órgano rector del fondo es el Consejo del GEF, constituido por 14 países miembros donantes y 18 países miembros en vías de desarrollo y tiene un sistema de votación con pesos parcialmente determinados por los montos donados.

Además, el fondo opera como un mecanismo financiero para cinco importantes convenios internacionales medioambientales: el Convenio de Minamata, el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, el CBD, la CNUCLD y la CMNUCC. En el marco de esta última el GEF administra dos fondos dedicados a la lucha contra el cambio climático: el Fondo para los Países Menos Adelantados (LDCF en inglés) y el Fondo Especial para el Cambio Climático (SCCF).

- **Fondo de Adaptación**

Aunque fue establecido en la COP7, en 2001, el fondo comenzó a estar operativo a partir del 2010. Se creó con el objetivo de financiar proyectos y programas concretos de adaptación en países en desarrollo vulnerables al cambio climático y que son parte del Protocolo de Kioto. A diferencia de los mecanismos anteriores, los fondos provienen no solo de donaciones voluntarias de países desarrollados, sino también de un porcentaje de las ventas de créditos del Mecanismo de Desarrollo Limpio de la ONU, lo que le da cierto grado de independencia de instituciones multilaterales. Esto también se refleja en la composición de su principal órgano decisorio, el cual mantiene 11 de sus 16 puestos designados para

países en vías de desarrollo y tiene un sistema de votación de un miembro, un voto (Scoville-Simonds, 2016).

- **Fondo Verde del Clima (GCF)**

Fue creado en la COP16 en Cancún, el 2010 dentro del marco de la CMNUCC. Tiene el mandato de apoyar a los países en el desarrollo en sus acciones para conseguir sus NDC conforme con el Acuerdo de París, tanto de mitigación como de adaptación, además de sistemas de alerta temprana y cooperación internacional. La junta del GCF, encargada de la toma de decisiones, está compuesta por 24 asientos, equitativamente repartidos entre países desarrollados y no desarrollados. Similarmente al Fondo de Adaptación, los gobiernos designan a una entidad nacional que debe ser acreditada por un panel especializado para gestionar los fondos e implementar proyectos climáticos.

- **Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD)**

La Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) es un conjunto de recursos financieros y asistencia técnica proporcionados por países desarrollados a países en desarrollo con el propósito de promover su desarrollo económico y social, reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos, según los criterios definidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esta también constituye una fuente importante de financiamiento, en la medida que se destina a apoyar proyectos medioambientales y otras estructuras organizativas. Entre las agencias de cooperación nacionales más importantes se encuentran USAID (EEUU), DFID (Reino Unido), GIZ (Alemania), COSUDE (Suiza), etc.

### **Organizaciones supranacionales:**

En el caso de Sudamérica la Comunidad Andina se ha perfilado como una organización preocupada con el desarrollo sostenible de las montañas en su región. Aunque las acciones tomadas en el marco de esta organización se relacionan de una manera más general con el desarrollo sostenible y la conservación de la biodiversidad, las temáticas abordadas en este sentido inevitablemente tienen que ver con los ecosistemas de montaña. Este es el caso, por ejemplo, de la Decisión 523 de la CAN (2002), que establece una estrategia regional de biodiversidad para los países del trópico andino. El desarrollo más



reciente lo constituye la aprobación de la Carta Ambiental Andina (2020), la cual tiene como objetivo la implementación de medidas conjuntas para enfrentar los efectos adversos del cambio climático, con ejes temáticos como la gestión de recursos hídricos, el uso sostenible de la biodiversidad y la prevención de desastres, los cuales se relacionan estrechamente con los ecosistemas de montañas.

### **Mecanismos regionales**

La necesidad de establecer iniciativas regionales relacionadas con la gobernanza de ecosistemas de montañas nace de la naturaleza transnacional de ciertas cadenas montañosas importantes, las cuales se extienden fuera de las fronteras de un solo Estado y abarcan territorios de múltiples nacionalidades. Esta necesidad se lleva a la práctica mediante la creación de regímenes internacionales, los cuales interactúan y se superponen con las estructuras de gobernanza global ya mencionadas.

Price (2005), utilizando los ejes de análisis propuestos por Balsiger y VanDeveer (2012), destaca que la mayoría de estructuras de gobernanza transnacional se caracterizan por contar con un área territorial de aplicación definida, son intergubernamentales y se concentran en problemáticas singulares. Sin embargo, como denotan los autores, las estructuras de gobernanza de montañas, o regímenes internacionales de montaña, son la excepción a esta regla.

Mientras que las temáticas consideradas de relevancia en relación a los ecosistemas de montaña abarcan cuestiones de manejo de recursos hídricos, el cambio climático, la biodiversidad y en algunos casos, la paz y la seguridad. Sin embargo, además de algunas menciones en ciertos instrumentos relacionados con el uso del agua, los autores observan que los mecanismos de gobernanza de montaña formulan su substancia alrededor de dos grupos de temas: la biodiversidad y el desarrollo sostenible en general.

La primera de estas categorías se constituye en la práctica en la forma de redes transnacionales de áreas protegidas, específicamente en dos cadenas montañosas europeas: los Cárpatos, a través de la Red de Área Protegidas de los Cárpatos (CNPA); y los Alpes, a través de la Red Alpina de Áreas Protegidas (ALPARC). Además, resalta la formulación por parte de ocho países de la región, incluido el Perú, de la Estrategia Regional de Conservación y Uso Sostenible de

los Humedales Altoandinos en la COP 9 de la Convención de Ramsar, el 2005. Su propósito fue brindar un marco guía para la cooperación regional en relación a la conservación y uso sostenible de los humedales en ecosistemas altoandinos por una duración de diez años.

La segunda categoría engloba una serie de regímenes basados en las principales cadenas montañosas transfronterizas en diferentes regiones del mundo, incluyendo instituciones en Europa, Asia y América Latina, que tienen un mandato relacionado al desarrollo sostenible de su respectiva región montañosa. Las características de estos arreglos varían de caso a caso, por lo que resulta difícil enumerar características en común, sin embargo, siguiendo lo desarrollado en el estado de la cuestión, es posible clasificarlos según sus estructuras institucionales. Cabe destacar que es precisamente en este nivel de análisis de la estructura de gobernanza mundial de montañas que se ubica la IAM, además del resto de regímenes regionales de la materia, los cuales se presentan a continuación.

- **La Convención Alpina:** Se trata de un tratado internacional ratificado por los ocho países que comparten la cadena montañosa de los Alpes<sup>9</sup>, junto con la Unión Europea. Fue constituido formalmente en 1991, aunque sus raíces se remontan a la cooperación a través de comunidades informales de trabajo empezando desde 1972. El acuerdo intergubernamental consiste de una convención marco y diez protocolos, adoptados en el marco de conferencias anuales entre las partes. La experiencia de este arreglo ha servido como base para otros procesos en Europa, como es caso del siguiente acuerdo internacional.
- **La Convención de los Cárpatos:** Al igual que el caso anterior, es un tratado internacional centrado en los montes Cárpatos ratificado por los países que comparten esta región<sup>10</sup>. Junto con los Alpes, estas regiones son las únicas que cuentan con tratados internacionales específicos. El acuerdo se firmó en 2004 bajo auspicios del PNUMA, entidad que desde entonces ha cumplido funciones de secretariado para el acuerdo. Al igual que en el caso de los Alpes, esta convención contempla una conferencia anual de las partes, la cual actúa como órgano supremo de toma de decisiones, y en el marco de las cuales se han adoptado diversos protocolos adicionales.

---

<sup>9</sup> Austria, Francia, Alemania, Italia, Liechtenstein, Mónaco, Eslovenia y Suiza.

<sup>10</sup> República Checa, Eslovaquia, Polonia, Hungría, Ucrania, Rumanía y Serbia.

- **Plataforma Hindu Kush Himalaya:** Operada por el Centro Internacional para el Desarrollo Integrado de las Montañas (ICIMOD), el cual funciona como un centro intergubernamental de intercambio de conocimientos que opera en la región del Hindu Kush Himalaya y trabaja a favor de sus ocho miembros regionales<sup>11</sup>. La organización fue constituida en 1983, con el apoyo de Alemania, Suiza y la UNESCO, los cuales actúan como patrocinadores. A diferencia de los arreglos anteriores, esta organización no nace a partir de un tratado internacional, por lo que no es vinculante para sus miembros.
- **La Iniciativa Andina de Montañas (IAM):** Es el objeto de estudio de la investigación. Se trata de una plataforma internacional voluntaria conformada por los siete países que comparten la cordillera de los Andes: Perú, Bolivia, Ecuador, Perú, Argentina, Colombia, Chile y Venezuela. Es el único mecanismo regional relacionado con los ecosistemas de montaña en Latinoamérica.

Se debe precisar que el hecho que el resto de cadenas montañosas no presenten regímenes específicos no significa que no mantengan una estructura de gobernanza sobre la materia. En algunos casos, debido a la naturaleza de la región en cuestión, se opta por arreglos bilaterales, como es el caso de las Montañas Rocosas entre Estados Unidos y Canadá. En otros casos, como el Cáucaso y los Balcanes, se dieron negociaciones para la firma de tratados internacionales, las cuales se paralizaron por consideraciones políticas. Además, existen regiones en donde la gobernanza de ecosistemas de montaña se encuentra dispersa entre diferentes mecanismos regionales y subregionales cuyo mandato no se refiere específicamente a dicha temática, como es el caso del Asia Central y el Este de África.

### **La sociedad civil**

Finalmente, el rol de la sociedad civil dentro del desarrollo progresivo de la agenda de montañas no puede subestimarse, después de todo, las comunidades de científicos y los centros de investigación siempre han contribuido con la creciente concientización sobre la importancia de los ecosistemas de montaña y la formulación de la agenda internacional en esta materia, desde el capítulo 13 de la Agenda 21.

Un ejemplo de estas redes transnacionales de científicos lo representa el *Mountain Research Initiative* (MRI), una red de coordinación promotora de la

---

<sup>11</sup> Afganistán, Bangladesh, Bhután, China, India, Myanmar, Nepal y Paquistán

colaboración entre la comunidad global de investigadores en regiones montañosas. Desde el establecimiento de la Oficina de Coordinación en 2001, el MRI ha trabajado activamente para impulsar investigaciones, tanto teóricas como prácticas, con el objetivo de comprender cómo los impulsores y procesos del cambio global presentan desafíos y oportunidades en los sistemas socioecológicos de las montañas. Otras plataformas de investigación las constituyen la Red GLORIA y la Red de Bosques Andinos, ambas plataformas de monitoreo de largo plazo sobre los efectos del cambio climático sobre los ecosistemas de alta montaña y forestales andinos respectivamente,

Además, las ONG también se sitúan en algunos casos como impulsores de la agenda de ecosistemas de montaña a nivel regional, funcionando como implementadores de proyectos y trabajando en conjunto con los gobiernos y brindando espacios de acercamiento interestatal. Tal es el caso del Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina (CONDESAN), una ONG que desde su nacimiento en 1993 ha encabezado la implementación de decenas de proyectos y programas conectados con tres ejes: biodiversidad, cuencas y medios de vida.

De estos proyectos destaca su papel como socio implementador del programa Adaptación en las Alturas, financiado por COSUDE, el cual busca incrementar las capacidades adaptativas a través de plataformas de diálogo político-científico que informen la toma de decisiones. El proyecto tiene cuatro ejes de acción, entre los cuales se encuentra la consolidación de mecanismos andinos para la adopción de políticas alrededor de la gestión sostenible de las montañas. Específicamente, estopa destinado al fortalecimiento de la IAM. Estos fondos actúan como la principal fuente de financiamiento de la iniciativa, y se encuentran administrados por el CONDESAN. Por otro lado, esta organización mantiene un papel de suma relevancia dentro del mecanismo regional de gobernanza sudamericano, debido a que desempeña las funciones de secretariado dentro de la IAM desde el 2017.

## **La Iniciativa Andina de Montañas**

### **Historia institucional**

La iniciativa es el único foro internacional especializado en montañas y abarca a todos los países andinos. Los países miembros, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile y Argentina, participan de manera voluntaria y no

vinculante en el mecanismo. Su misión es promover acuerdos entre los países andinos para favorecer políticas enfocadas en el desarrollo sostenible de las regiones montañosas y sus poblaciones. Para ello, busca promover la buena gestión, conservación y gobernanza de los ecosistemas de montaña y el desarrollo de instrumentos de política orientados al desarrollo de los pueblos de montaña de los países participantes (IAM, 2022b). Al 2030, la IAM se proyecta como un mecanismo institucionalizado para la gestión articulada de los ecosistemas de montaña, alineada con los ODS (IAM, 2022a).

La IAM se enmarca dentro de los mecanismos regionales promovidos por la Alianza de las Montañas. Sus orígenes provienen de la confluencia entre el impulso internacional al tema que significó el 2002 como Año Internacional de las Montañas y de la preferencia por asociaciones de tipo II a raíz de la Declaración de Johannesburgo el mismo año. La recientemente creada Alianza para las Montañas promovió la creación de mecanismos regionales en las diferentes cadenas montañosas del mundo. En contraste con esta última asociación, la IAM responde a la voluntad política de sus miembros, los cuales son solo Estados.

Durante este periodo fungieron como actores principales de esta promoción de la temática las organizaciones científicas en conjunto con organismos internacionales en el marco de la ONU, como el PNUMA, y el grupo de países europeos que conforman la Convención Alpina, como Suiza, Alemania e Italia. Estos utilizaron su influencia en los diversos foros internacionales donde participan, además de sus fondos de cooperación internacional, para direccionar al esquema de gobernanza de montañas conformado por mecanismos regionales alrededor de cadenas montañosas transnacionales, siguiendo el modelo establecido años atrás por la Convención Alpina.

En este contexto, los Andes, y especialmente el Perú, jugaron un papel protagónico. La Segunda Reunión Mundial de la Alianza para las Montañas se desarrolló en Cusco en 2004 y contó con espacio andino de concertación en el cual participaron representantes gubernamentales, la sociedad civil, agencias de cooperación internacional y otros países latinos interesados. En dicha ocasión se plantearon distintos temas prioritarios para las montañas de la región, discusión que produjo la Declaración de los Andes, la cual promueve un marco regional común para el desarrollo sostenible, el cierre de brechas sociales y la conservación ecosistémica y cultural, de acuerdo a los compromisos asumidos la CMNUCC, la CDB y la CNUCLD (IAM, 2022b).

El 2007 constituyó el punto de partida de la IAM propiamente dicha, durante la Primera Reunión Subregional Andina en Tucumán, Argentina, con soporte de la parte de la Alianza para las Montañas. La Declaración de San Miguel de Tucumán resultante recoge la visión común expresada en la Declaración de los Andes y la materializa a través de un plan con ejes temáticos clave como la sostenibilidad de los medios de vida, la conservación ecosistémica, la preservación de la biodiversidad, la defensa del patrimonio cultural y la generación de capacidades institucionales.

A lo largo de los años posteriores, la IAM se fue consolidando a través de participaciones en diversos proyectos con el soporte de la FAO, en su función de secretaría técnica de la Alianza para las Montañas. Destaca el Proyecto Regional Andino - “Fortalecimiento de la gestión participativa para el desarrollo sustentable de Los Andes” entre 2011 y 2013, financiado a través de la cooperación técnica de la FAO y supervisado por la secretaría de la Alianza para las Montañas. Aunque aún no se contaba con una estructura institucional sólida, estas acciones permitieron el fortalecimiento del conocimiento mediante la producción de diagnósticos nacionales con colaboración de los países participantes y la organización de talleres de capacitación. El resultado de este proyecto, además de los informes nacionales, fue la elaboración de un trabajo de recopilación de los diagnósticos nacionales en el cual se hace mención a la necesidad de una instancia técnica regional de coordinación entre los Comités de Montaña.

El llamado por brindarle más institucionalidad a la iniciativa se consolidó durante la II Reunión Subregional de la IAM de 2015, realizada en Bariloche, Argentina. La Declaración de San Carlos de Bariloche del 2015 recomienda la instauración de una instancia de coordinación regional entre los países. Esta visión fue ratificada y desarrollada con un mayor detalle en dos reuniones de trabajo posteriores realizadas en Lima el 2015 y el 2016, donde también se revisaron aspectos relacionados con la Agenda Estratégica sobre la Adaptación al Cambio Climático en las Montañas de los Andes, bajo el liderazgo del PNUMA en asociación con el CONDESAN. La implementación de estos arreglos se finalizó el 2017 en una reunión en Bogotá donde participaron todos los miembros. La Agenda establece objetivos intersectoriales como la agricultura, la alimentación, los recursos hídricos, la biodiversidad, los riesgos a la salud de las comunidades andinas, la gestión de desastres, la industria, la investigación, etc (IAM, 2017).

Se acordó aprobar el Mecanismo de Coordinación de la IAM, dándole estructura a la misma; designar a una coordinación pro tempore por un periodo de dos años, la cual sería Chile en un primer momento; y nombrar a CONDESAN como la Secretaría Técnica por un período de dos años prorrogables. A partir de entonces, la IAM ha venido concentrando sus esfuerzos en consolidar su institucionalización. Siguiendo esta línea, en el año 2021, la IAM implementa una nueva estrategia de gestión mediante la formación de Mesas de Trabajo Temáticas. Estas mesas son creadas de forma voluntaria y cuentan con la participación de representantes técnicos y políticos de los países miembros. El objetivo primordial de esta iniciativa es fortalecer la gobernanza, mejorar la planificación estratégica y facilitar la movilización de recursos económicos.

En este contexto se han elaborado una serie de instrumentos institucionales, como el Manual de Procedimiento (IAM, 2022c), el Plan de Acción 2022 - 2026 (IAM, 2022b) y la Hoja de Ruta para fortalecer la gobernanza (IAM, 2022a). En estos documentos se delimita la estructura organizativa de la iniciativa; se establecen sus objetivos y principios, junto con cronogramas de acción e indicadores de implementación; y se establecen recomendaciones para continuar consolidando su institucionalidad.

#### **Principios y enfoques transversales:**

Ambos se encuentran definidos en el Plan de Acción 2022 - 2026. Los principios consisten en la integración con políticas nacionales e internacionales, y con la promoción de compromisos internacionales sobre desarrollo sostenible de montañas; la participación y respeto a través de la apertura de espacios de diálogo con diversos actores, destacando a las comunidades y pueblos indígenas; la sostenibilidad como un requisito esencial para el escalamiento de acciones; la transparencia como base para la gestión de ecosistemas de montañas; y la descentralización hacia otras unidades sectoriales y subnacionales.

Por otro lado, los enfoques transversales se definen alrededor de la coordinación para la elaboración e implementación de medidas de gestión de montañas; la flexibilidad para afrontar los desafíos climáticos y sociales; la equidad en términos de género, edad y cultura; y la adaptación al cambio climático como vital para región andina.

## **Objetivos:**

El Plan de Acción también delinea un objetivo general y cuatro específicos, con sus respectivas estrategias, acciones, cronogramas e indicadores. El contenido de estos conceptos es materia del trabajo regular estructurado en las Mesas de Trabajo. El objetivo general de la IAM es establecerse como un punto central para coordinar iniciativas a nivel regional, aportando así a la gestión integral y sostenible de las zonas montañosas y a la mejora de la calidad de vida de las comunidades montañosas. Podemos notar tres enfoques en este objetivo, uno de articulación regional, uno de desarrollo sostenible y uno de cierre de brechas.

Con respecto a los objetivos específicos, el primero corresponde al fortalecimiento de la gobernanza de la IAM para asumir los retos actuales de la región. Para ello las estrategias de implementación se concentran en el desarrollo de capacidades institucionales de gestión a nivel regional, la unificación de esfuerzos con la cooperación internacional, el fomento de las montañas como prioridad en políticas públicas y eventos internacionales, las cadenas de valor de productos de montaña, y la vinculación de actores locales para alcanzar los ODS en áreas de montaña.

El segundo objetivo lo constituye la gestión del conocimiento para la mejora de la toma de decisiones a través de estrategias como la generación de un espacio de diálogo científico y político, y la conformación de bases de datos para la alimentación de información oficial y el intercambio regional. El tercer objetivo pertenece al desarrollo de capacidades para el fortalecimiento de procesos vinculados al manejo sostenible de sistemas andinos, tanto públicos como privados. El cuarto objetivo se centra en la difusión y comunicación para promocionar la valoración y concientización alrededor de los ecosistemas de montaña, específicamente al rol clave que cumplen para el logro de los ODS y otros compromisos internacionales.

## **Estructura organizativa**

La estructura organizativa de la IAM está conformada por cuatro órganos que cumplen con distintas funciones, las cuales están descritas en el Manual de Procedimiento del 2022: el Consejo de Países Miembros (CPM), la Coordinación Regional pro tempore (CR), la Secretaría Técnica (ST) y los Grupos ad hoc.



### **Consejo de Países Miembros (CPM)**

El primero de los órganos es el Consejo de Países Miembros (CPM). Es el máximo órgano decisorio político y está integrado por todos los Países Miembros (PM). Cada país está representado en esta instancia por un punto focal técnico y uno político, conforme a la definición que establezca individualmente cada Estado. Usualmente esto se traduce en las cancillerías ocupando el cargo político mientras que los ministerios del ambiente ocupan el cargo técnico. En el caso del Perú, el punto focal técnico lo ejerce el INAIGEM, el único instituto de investigación especializado encargado con esta posición y el político, la Dirección de Medio Ambiente del Ministerio de Relaciones Exteriores (DMA).

El CPM tiene diversas responsabilidades fundamentales. Entre ellas, toma decisiones inherentes al gobierno, dirección y ejecución de la IAM, tanto las que surgen internamente como las que son elevadas por la Coordinación Regional. Además, ejerce la revisión y aprobación de documentos cruciales como el Plan de Trabajo Bianual, el Presupuesto Anual, el Plan de Gestión de Recursos y los informes de cumplimiento de la Secretaría Técnica (ST). Asimismo, evalúa la labor de la ST al final de su período y decide sobre su renovación. El Consejo también aprueba o revisa iniciativas de implementación, discute y aprueba designaciones para la Coordinación Regional y la Secretaría Técnica, revisa el Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de Montañas según sea necesario, fomenta la formación de Grupos de Trabajo para temas específicos y aborda otros asuntos relevantes para el funcionamiento efectivo de la IAM.

Anualmente, el Consejo de Países Miembros (CPM) celebrará una reunión en el país previamente acordado o en aquel que ofrezca condiciones propicias para la financiación o el beneficio de la asamblea de naciones, buscando realizar las reuniones en todos los países participantes en la Iniciativa Andina de Montañas. La Coordinación Regional, con el respaldo logístico y financiero de la Secretaría Técnica, será la encargada de convocar a esta reunión. Las decisiones dentro del mecanismo son adoptadas por consenso entre los Países Miembros.

### **Coordinación Regional pro t mpore (CR)**

Es el órgano de coordinación entre los PM y representa a la IAM frente a otras instancias, tanto a nivel nacional, regional como global. Actualmente está siendo ocupado por Colombia, para el periodo 2023-2024. Está compuesto por el punto focal técnico, la máxima autoridad nacional en asuntos ambientales de

montaña, y el punto focal político, generalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores, designados por cada país de manera rotativa y por libre postulación o nominación. Su período de duración es de dos años, siendo elegido durante el CPM. Solo en situaciones excepcionales, y si hay dificultades en las postulaciones, puede ser reelegido el mismo país que ha ocupado previamente la Coordinación Regional, pero limitado a un solo período.

En colaboración con la Secretaría Técnica, coordina las actividades de la iniciativa, promoviendo la cooperación entre países a través del intercambio de experiencias en el Desarrollo Sostenible de Montañas a nivel nacional y proyectándolas regionalmente. Identifica áreas de trabajo conjunto, fuentes cooperantes y problemáticas comunes para fomentar soluciones articuladas. Facilita la cooperación entre los Países Miembros para consensuar posiciones regionales en foros internacionales. Realiza seguimiento a la implementación de los instrumentos de la Iniciativa y revisa propuestas de Planes de Gestión de Recursos para su aprobación por el Consejo de Países Miembros. Además, aprueba preliminarmente el Plan de Trabajo Bianual, el Presupuesto Anual, el Plan de Gestión de Recursos y los informes de cumplimiento de la Secretaría Técnica, presentándolos al CPM para su aprobación definitiva. La Coordinación Regional también difunde la importancia de la Cordillera de los Andes y otros sistemas montañosos en la región y en foros internacionales, al mismo tiempo que impulsa a los países a realizar actividades nacionales en favor del Desarrollo Sostenible de las Montañas en la región.

### **La Secretaría Técnica (ST)**

Es una entidad relacionada con la temática de montañas o un grupo nacional enfocado en montañas, con condiciones técnicas, financieras y de coordinación regional adecuadas. Su permanencia está sujeta a la determinación del CPM. El papel de la Secretaría Técnica se limita exclusivamente a funciones logísticas y técnicas de formulación; las decisiones de índole técnica y política son responsabilidad de los países participantes en la Iniciativa, a través del CPM.

Sus responsabilidades abarcan funciones administrativas y técnicas, incluyendo la organización de la reunión anual del Consejo de Países Miembros de manera presencial, así como encuentros extraordinarios tanto presenciales como virtuales, utilizando plataformas tecnológicas adecuadas. Además, elabora minutas ejecutivas que reflejan los compromisos asumidos por los Países

Miembros y la ST durante las reuniones. La ST también identifica oportunidades regionales en gestión, promoción y conservación de ecosistemas montañosos, sometiéndolas a la consideración de los países participantes.

Una tarea esencial de la ST es consolidar fuentes de financiamiento actuales y buscar nuevos recursos para las actividades de la IAM. Es importante destacar que las actividades de la ST no generan erogaciones ni implican gastos, obligaciones o responsabilidades para los Estados miembros de la IAM, aunque se alienta la identificación de oportunidades de financiamiento por parte de cada país para contribuir o colaborar.

Desde su instauración hasta la actualidad, la ST ha sido ocupada por el CONDESAN. A partir de las modificaciones sobre el Manual de Procedimientos, para el 2022 se aprobó, durante la reunión ordinaria de la CPM realizada en Huaraz, la inclusión de la condición de que la ST es seleccionada por el CPM conforme con un proceso participativo, abierto y meritocrático. La recepción de postulaciones estuvo abierta hasta el 18 de noviembre de ese año. Asimismo, se aprobó la extensión del periodo de la ST a cargo de CONDESAN hasta el 30 de junio del 2023.

Los requisitos planteados para ocupar el cargo indicaban que la institución postulante debía estar vinculada a la temática de montañas o al grupo nacional de montañas de cualquiera de los siete PM; con capacidad técnica, financiera y de articulación regional; debía tener conocimientos en temáticas de la región Andina (diversidad biológica, desarrollo económico sostenible, gestión integrada de cuencas, etc.) y experiencia comprobada trabajando en base a alianzas; debía tener capacidad para captar fondos; y contar con políticas o prácticas definidas en temas transversales como género, interculturalidad, intergeneracional y trabajo con comunidades; y debía tener de preferencia políticas de transparencia y rendición de cuentas.

De este modo, el CONDESAN presentó formalmente su postulación en noviembre de 2022, haciendo llegar un documento con sus áreas de experiencia, cartera de proyectos y logros, de acuerdo a los nuevos requisitos definidos en la convocatoria a partir de esta nueva adición al Manual. Sin embargo, esta fue la única postulación que fue presentada, por lo que se tomó la decisión de exonerar al proceso del cronograma que se había preparado para el mismo y designar al CONDESAN para que ejerza la por un período cuatro años, hasta el 2027. Sin embargo, esto abre la interrogante sobre cuál podría ser su posible reemplazo si

después de este periodo y su prórroga el CONDESAN se retira de su participación en la IAM.

### **Grupos Ad Hoc**

Son designados por el CPM con un propósito específico y están compuestos por los PM, con respaldo de la ST. Estos grupos de manera exclusiva para cumplir con los objetivos que motivaron su creación, representando instancias técnicas que producen resultados específicos destinados a la consideración del CPM.

Las funciones de estos Grupos de Trabajo incluyen la elaboración de productos de naturaleza técnico-política para su presentación ante la CR y, cuando sea pertinente, para el CPM. Hasta que este no apruebe el trabajo de los grupos, sus producciones no constituyen decisiones de la IAM. El periodo de funcionamiento de estos grupos será definido por la CR de acuerdo con las características y la duración de las actividades que deben desarrollar. Actualmente estos grupos se traducen en cuatro Mesas de Trabajo. Las mesas lidian con temáticas sustantivas y regulares de la IAM, las cuales se componen de: gobernanza, planeamiento estratégico, financiamiento y gestión del conocimiento y comunicaciones, siendo las dos primeras las de mayor actividad. Por otro lado, la quinta mesa es de trabajo auxiliar y extraordinario, tratando con ajuste al Manual de Procedimientos.

### **Financiamiento**

Como se mencionó anteriormente, una de los encargos de la ST es la búsqueda de nuevos recursos para las actividades de la IAM, especialmente para la organización del CPM anual. De acuerdo al Manual de Procedimientos, las distintas acciones emprendidas por la ST, como la gestión de la CPM, no generan costos ni conllevan gastos u obligaciones. En el caso de los PM, se contemplan los fondos que un PM aporta de manera voluntaria, así como los recursos no reembolsables derivados de iniciativas individuales o colectivas de uno o más PM. Desde el 2020, los fondos de la IAM provienen del programa Adaptación en las Alturas, financiado por COSUDE y administrado por el CONDESAN.

Actualmente está en proceso de elaboración la Estrategia de Financiamiento de la IAM. Esta identificará múltiples tipos de fondos, públicos,

privados, regionales, nacionales e internacionales, junto con propuestas para acceder a ellos. Si bien muchas de las acciones delineadas en el Plan de Acción 2022-2026 son responsabilidad intrínseca de las instituciones nacionales de los PM, por lo que cuentan con financiamiento orgánico, otras actividades adicionales requerirán la obtención de fondos externos, para lo cual resulta crucial la implementación de la Hoja de Ruta para fortalecer la gobernanza del 2022.

### **Intereses peruanos en materia de montañas:**

Las políticas específicas adoptadas por cualquier Estado se encuentran inexorablemente ligadas a sus respectivos intereses nacionales subyacentes, por lo que cualquier análisis riguroso del accionar gubernamental debe comenzar por la identificación de los mismos. Es solo a partir de este ejercicio que se pueden establecer parámetros mediante los cuales se puede contrastar y estimar la conveniencia de aplicar ciertas medidas sobre otras.

Lo descrito anteriormente no es ajeno a la presente investigación. Resulta imposible determinar la conveniencia de la participación del Perú en la IAM sin primero analizar los intereses nacionales relacionados con la iniciativa, los cuales, en este caso, se relacionan estrechamente con la importancia que tienen los ecosistemas de montaña para el Perú y los servicios ecosistémicos que brindan.

### **Provisión y regulación hídrica**

Los ecosistemas altoandinos funcionan como receptores y almacenadores de las precipitaciones provenientes de la evaporación amazónica. Las nubes traídas desde la sección occidental del continente provocan lluvias, las cuales son retenidas en lagunas, glaciares, bofedales y pastizales de la región altoandina. Estos ecosistemas funcionan como reservorios de las precipitaciones estacionales y atenuantes de la variación en la escorrentía superficial y subterránea anual (MINAM, 2014a).

El agua es almacenada en los períodos de lluvia para luego ser liberada durante las estaciones secas. El recurso posteriormente discurre por acción de la gravedad a lo largo de las laderas de manera superficial o subterránea. A su paso se forman riachuelos en las quebradas que luego convergen hacia ríos que desembocan en el mar o en otros ríos amazónicos, los cuales constituyen la principal fuente del recurso en el país. Se pueden distinguir tres cuencas a raíz de

la formación de regiones hidrográficas con diferentes desembocaduras: la amazónica o del Atlántico, la del Pacífico y la del Titicaca. (Anexo 3)

Gracias a estos procesos naturales el Perú ocupa la octava posición en países ricos en agua y la tercera en América Latina (OCDE, 2021). Aunque el país cuenta con un potencial hídrico sobresaliente, uno de sus principales problemas es su distribución desigual, producto de la gran diferencia entre las vertientes en términos de disponibilidad hídrica, población y actividad económica. Según la Autoridad Nacional del Agua (ANA, 2013), el 97.9% de los recursos hídricos se concentran en la vertiente del Atlántico donde habita el 31% de la población. Por otro lado, la vertiente del Pacífico solo cuenta con el 1.7% del agua disponible, aunque ella alberga al 65% de la población y también a la gran mayoría de actividades económicas, con tendencias de crecimiento debido a la centralización urbana, particularmente en la capital. Producto de ello, el 80% de la demanda consuntiva de agua<sup>12</sup> se concentra en esta región.

Los principales usos que se le da a los recursos hídricos se centran en el sector energético, con un 98% de la demanda total no consuntiva, y en el sector agrícola, con un 74.8% de la demanda consuntiva (ANA, 2018). En virtud de ello, la disponibilidad hídrica se convierte en un componente muy importante de la seguridad energética y alimentaria del país. Con respecto a la provisión de energía, el agua de los ecosistemas altoandinos representa su principal fuente. El ejemplo más resaltante es la represa del Mantaro, que suministra el 30 % de la electricidad del Perú (Tapia, 2013).

Por otro lado, la producción agrícola es altamente dependiente de la provisión del agua y mantiene una gran relevancia económica y social, dado que representa un 6% del PBI (BCRP, 2022) y le da empleo a un tercio de la PEA. El abastecimiento de la demanda interna y externa proviene en gran medida de tierras agrícolas de alta productividad en la costa desértica que dependen de la utilización de cuencas altoandinas a través de grandes proyectos de irrigación. (Tapia, 2013) Algunos ejemplos resaltantes son los del proyecto Chavimochic, cuya producción significa un 12% de las exportaciones agropecuarias y el del departamento de Ica, que representa el 23% de las exportaciones agrícolas. En ambos casos el suministro de agua proviene de montañas altoandinas (MINAM, 2014a).

---

<sup>12</sup> Se refiere a la cantidad de agua que se retira de una fuente, como un río, lago o acuífero, para ser utilizada en procesos que consumen o agotan el recurso hídrico, a diferencia de la demanda no consuntiva, en la que el agua es devuelta a su fuente después de ser utilizada

Otras fuentes de demanda importantes corresponden al uso poblacional, que incluye provisión de agua potable y para desechos, así como a otros sectores económicos como la minería y la industria. Es así como se conecta la disponibilidad hídrica a la inclusión social. En el país subsisten brechas de acceso a agua potable y saneamiento que afectan a un 9.2% y 25.2% de la población respectivamente, resultando en diversas complicaciones de salud que impiden el desarrollo pleno de dichas comunidades (OCDE, 2021).

Paralelamente, los ecosistemas de montaña se encuentran fuertemente afectados por la desertificación<sup>13</sup>, producto de la aridez de sus suelos y la estacionalidad de las precipitaciones. El Perú ocupa la tercera posición en Latinoamérica en términos de superficie de suelos secos, los cuales constituyen un 40% de la superficie nacional. En total, el 56.7% del territorio se ve perjudicado por la erosión hídrica, que favorece la desertificación, de los cuales más de las tres cuartas partes se ubican en la región andina.

Todas estas aristas se ven complicadas por la tendencia negativa que se asoma en el horizonte para los ecosistemas de montaña debido al cambio climático. El equilibrio ambiental que nos provee de recursos hídricos es bastante frágil en virtud de la variedad de factores convergentes e interrelacionados. De hecho, durante los últimos cincuenta años el país ha experimentado un decrecimiento de 51% en su superficie glaciar con consecuencias importantes para la disponibilidad hídrica, especialmente en periodos secos, afectando a todos los sectores previamente mencionados. La pérdida de los glaciares significaría un aumento a corto plazo del volumen de las precipitaciones y una disminución de las mismas a largo plazo. Esto implica que se debería invertir en la adaptación a un ciclo hídrico diferente, en la que se incrementen las maneras de acopio de agua a todo nivel (MINAM, 2014a).

En suma, el Perú es un país con una alta disponibilidad hídrica, pero esta se encuentra desigualmente distribuida. La mayor demanda de agua proviene de regiones con la menor disponibilidad, lo que es una fuente de estrés para las fuentes de este recurso. Además, existen fuertes conexiones entre la provisión y regulación hídrica y otros sectores estratégicos como lo son la generación

---

<sup>13</sup> Consiste en la reducción o pérdida de productividad de tierras agrícolas de zonas áridas, semiáridas y subhúmedas producto de diversos factores naturales y antropogénicos. (CNULD, 1992)

energética, la producción agrícola y la inclusión social. Por otro lado, el cambio climático representa una amenaza importante a la función reguladora de las montañas y viene afectando las superficies glaciares nacionales. Todos estos hechos subrayan la importancia de la adopción de políticas públicas para el desarrollo sostenible de los ecosistemas de montaña.

## **Biodiversidad**

Como se ha mencionado previamente, la gran diversidad de condiciones ecológicas presentes en los Andes peruanos los dotan de una superlativa biodiversidad. Destacan particularmente los bosques de Yunga y los bofedales, por albergar una gran variedad de flora y fauna. Gracias a su ubicación en pendientes pronunciadas, los bosques de Yunga juegan un importante papel de regulación hídrica y mantenimiento de suelos, además de albergar una gran cantidad de especies endémicas, abarcando cerca de un 8% del endemismo nacional (MINAM, 2014a, 2019).

Por otro lado, los bofedales<sup>14</sup> no solo son sitios de variedades endémicas, sino que también funcionan como espacio de reproducción de especies amenazadas como los flamencos andinos y otras aves migratorias. Además, son hábitat de mamíferos con gran importancia económica y ecológica que se encuentran casi amenazados, como la vicuña y el guanaco, y en peligro, como la chinchilla (Grupo de Contacto sobre Humedales Altoandinos, 2005). En virtud de su importancia, los bofedales son clasificados por la Convención de Ramsar, de la cual el Perú es parte, como ecosistemas frágiles a raíz de causas naturales y humanas. En el marco del tratado, el Perú ha listado trece de estos ecosistemas como importantes internacionalmente, de los cuales nueve se ubican en los Andes. (Anexo 4)

Gracias a la contribución de estos ecosistemas, el Perú se posiciona como uno de los países más biodiversos en el mundo, como uno de los 17 países que contienen un 70% de la biodiversidad global y posee 84 zonas de vida de las 102 reconocidas mundialmente. Esta importante dotación ecológica se relaciona directamente con otros temas como el material genético nacional, el desarrollo económico y la seguridad alimentaria.

---

<sup>14</sup> Los bofedales son diversos humedales andinos con vegetación herbácea y acuática, que se desarrollan en zonas planas alrededor de estanques o riachuelos. (MINAM, 2019)



La región andina contiene un relevante nivel de diversidad genética, tanto silvestre como cultivada, y funciona como uno de los focos globales más relevantes de origen y diversificación en agricultura y ganadería, así como de recursos genéticos de flora y fauna. Se puede señalar la utilización de 4,400 especies vegetales nativas, 1,700 cultivadas y 182 domesticadas (Brack y Bravo, 2005). Destacan algunas con importancia internacional como la papa, el tomate, el camote, el maíz, la palta, entre otras. Por el lado de animales, resaltan los camélidos sudamericanos como la llama y la alpaca, la vicuña y el guanaco.

Esta riqueza se traduce en importantes beneficios económicos y sociales. Una mayor biodiversidad brinda una mayor estabilidad respecto a las fuentes de los suministros de alimentos. Como menciona el INEI (2013), el 65% del rendimiento agrícola depende de recursos genéticos endémicos, el 95% del sector ganadero hace uso de pastizales nativos y casi el total del sector forestal utiliza bosques y otras especies oriundas. Solo la biodiversidad que radica dentro de áreas naturales protegidas aportan mil millones de dólares a la economía, sin considerar otros beneficios sociales difíciles de calcular. Además, entre un 60% y 80% de los alimentos producidos por pequeños agricultores en los Andes tienen como destino el autoconsumo, constituyendo un componente importante de la seguridad alimentaria del país (Tapia, 2013).

### **Regulación de riesgos naturales**

El MINAM (2021) define a la regulación de riesgos naturales como el servicio ecosistémico que permite reducir la vulnerabilidad de las comunidades y áreas naturales, previniendo o reduciendo los daños causados por ciertas amenazas o peligros, como los huaicos o las avalanchas. El país se enfrenta a riesgos derivados de su localización dentro de una región con fuerte actividad sísmica y el retroceso progresivo de sus glaciares, así como otros fenómenos climatológicos como El Niño. Según el INAIGEM (2021), los ecosistemas bien conservados son herramientas para prevenir y mitigar el riesgo de desastres y el cambio climático, por lo que son cruciales medios de adaptación.

El retroceso glaciar en particular está vinculado con una serie de riesgos. En primer lugar, este proceso está relacionado con la formación de lagunas glaciares a los pies de las montañas, las cuales son precariamente retenidas por diques compuestos de material altamente erosionable. En regiones sísmicas como la andina existe una gran probabilidad de que estos colapsen como

consecuencia de un desprendimiento glaciar considerable. El desbordamiento de la laguna se desplazaría por la ladera y provocaría el desborde de otros cuerpos hídricos que se encuentren en su paso, causando devastación en las comunidades aledañas (CAN, 2007).

En segundo lugar, aunque todavía es un tema de investigación internacional reciente, el derretimiento de los glaciares pueden liberar ciertos virus y bacterias atrapadas en el hielo, las cuales pueden ser perjudiciales para el ser humano. Finalmente, tras la pérdida de superficie glaciar quedan al descubierto determinadas rocas con componentes químicos que se corroen con la atmósfera y son propagados a través del agua del derretimiento hacia las comunidades, proceso que se conoce como drenaje ácido de roca (INAIGEM, 2021).

### **Mitigación del cambio climático**

Los ecosistemas altoandinos también juegan un papel importante en la mitigación del cambio climático a través de sus funciones de captación de carbono y por lo tanto colaboran con el cumplimiento de las NDC en el marco del Acuerdo de París. El servicio ecosistémico de secuestro y almacenamiento de carbono consiste en la habilidad para concentrar el carbono atmosférico e integrarlo a su estructura mediante la fotosíntesis (MINAM, 2021b).

La mayor cantidad de carbono es almacenado en los bosques y en los bofedales altoandinos. Estos ecosistemas acumulan dióxido de carbono en la atmósfera en la vegetación sobre el suelo y lo convierten en carbono orgánico. Asimismo, el suelo mismo funciona como una importantísima reserva de carbono, conteniendo más de este elemento que la atmósfera y la vegetación terrestre en conjunto, lo que equivale a un 52.7% del estimado nacional (INAIGEM, 2021).

### **Cultura**

Finalmente, los ecosistemas de montaña proveen de una serie de servicios culturales intangibles que forman parte de la identidad nacional y promueven el desarrollo a través del uso de conocimientos ancestrales y el turismo. En este sentido, los Andes son hogar de una gran belleza estética y han sido cuna de sociedades milenarias que han dejado un legado muy importante en términos de tecnologías agropecuarias y restos arqueológicos impresionantes. producto de una acumulación de experiencias de miles de años (MINAM, 2014a).

La cordillera de los Andes, en virtud de su gran diversidad ecosistémica y biológica, cuenta con una abundante riqueza paisajística y belleza escénica. Este criterio constituye una de las razones más comunes que citan los peruanos como motivo para enorgullecerse de su nacionalidad (IPSOS, 2022). Otro gran componente de la identidad peruana es la rica herencia histórica desarrollada en las montañas, cuyas costumbres, técnicas y arquitectura perduran hasta el día de hoy y aportan al desarrollo económico nacional.

La tecnología agrícola andina fue diseñada para adaptarse a la verticalidad y hacer uso eficiente de los pisos ecológicos. Mediante el acondicionamiento de las pendientes, desarrollos como los andenes y los canales permitieron incrementar la productividad y variedad de los cultivos. Estas técnicas continúan siendo aprovechadas hasta el día de hoy para el abastecimiento de las poblaciones andinas y la lucha contra la desertificación.

Finalmente, los ecosistemas de montaña contienen una enorme cantidad de activos turísticos en la forma de paisajes naturales y restos arqueológicos, los cuales captan visitantes nacionales e internacionales e influyen fuertemente en las economías regionales. Por ello, cualquier afectación al equilibrio ecológico de estos sistemas pueden repercutir de manera negativa en la industria turística y por consiguiente en la economía de las comunidades dedicadas a ella.

### **Medidas adoptadas por el Perú en materia de desarrollo sostenible de montañas**

Como puede apreciarse en la sección anterior, las montañas guardan una relevancia estratégica para el desarrollo sostenible del país debido a los múltiples y variados servicios ecosistémicos que proveen a la población y la industria nacional. Por ello, el Estado peruano ha venido adoptando diversas medidas para asegurar la conservación y el uso adecuado de los recursos y los ecosistemas de montaña. Es posible agrupar estas acciones según el ámbito en el cual son realizadas, con lo cual podemos distinguir entre medidas nacionales e internacionales.

#### **Medidas nacionales**

Las medidas nacionales tienen su base legal en la Constitución Política del Perú de 1993, la cual dispone en su artículo 2, inciso 22, que toda persona tiene derecho de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

Además, en su artículo 67 determina que el Estado formula la política ambiental y promueve el desarrollo sostenible, y en su artículo 68 compromete al Estado a promover la conservación de la biodiversidad y áreas protegidas naturales.

Por otro lado, el Acuerdo Nacional sentó las políticas de Estado como objetivos sobre la base del diálogo y la búsqueda de acuerdos, plantean las modificaciones requeridas en ámbitos sociales, políticos y económicos con el fin de lograr el beneficio colectivo dentro de un contexto de desarrollo sostenible y un sistema de gobernanza democrática. Los ecosistemas de montaña se relacionan con la política 15 sobre promoción de la seguridad alimentaria, la política 19 sobre el desarrollo sostenible y la gestión ambiental, la política 32 sobre gestión del riesgo de desastres y la política 33 sobre recursos hídricos.

A nivel institucional, el esquema normativo sobre montañas se conforma por instituciones, grupos intersectoriales e instrumentos de política. El punto de partida normativo sobre ecosistemas de montañas se encuentra en la Ley General del Ambiente de 2005 - LGA (Ley N° 28611). En su artículo 99 la ley establece que las autoridades públicas deben tomar acciones para proteger los ecosistemas frágiles, entre los cuales clasifica a los ecosistemas de montaña en la que se califica a las montañas como ecosistemas frágiles. Además, en su artículo 100 le asigna al Estado la obligación de proteger el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas de montaña a partir del conocimiento y tecnología tradicional.

Esta ley también es la que delimita el rol de la Cancillería peruana dentro de la política en materia ambiental. En su artículo 12, la LGA establece los lineamientos de la política exterior ambiental. Entre ellos se encuentran la promoción y defensa de los intereses del Estado, la toma de decisiones multilaterales para implementar acuerdos internacionales ambientales, el respeto a la soberanía de los Estados para conservar y gestionar sus recursos naturales y la búsqueda de soluciones a problemas ambientales globales mediante la cooperación internacional, el desarrollo sostenible y la conservación de la biodiversidad, entre otros. Además, se destaca la promoción del derecho internacional ambiental como parte integral de estos objetivos.

El 2008 se creó el MINAM como ente rector ambiental y pasó a ser responsable de las políticas públicas con relación a los ecosistemas nacionales con prioridad en los considerados frágiles, como las montañas, fungiendo como ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA). Conforman este sistema, de acuerdo con el artículo 14 de la LGA, todas las entidades

gubernamentales, unidades y oficinas pertenecientes a diferentes ministerios, organismos descentralizados del sector público, y entidades públicas a nivel nacional, regional y local encargadas de llevar a cabo funciones y competencias vinculadas al cuidado del ambiente y la gestión de los recursos naturales. Esto, en virtud de su rol en la política exterior ambiental, incluye al MRE, el cual participa según lo establecido en el artículo 17 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental - LMSNGA (Ley N° 28245), que dicta que las autoridades sectoriales ejercen sus prerrogativas ambientales de conformidad con la Política Nacional del Ambiente al 2030 - PNA (MINAM, 2021a) y otras políticas sectoriales.

La PNA es una herramienta esencial mediante la cual el SNGA la definición e implementación de los objetivos prioritarios nacionales. En la última versión de este documento se definen los objetivos, lineamientos y estrategias al 2030. Los ecosistemas de montaña se vinculan a la PNA a través de sus objetivos prioritarios (OP), que abarcan la conservación de especies y diversidad genética (OP1), la reducción de los niveles de degradación ecosistémica (OP2), la adaptación al cambio climático (OP5) y la reducción de emisiones de GEI (OP8). Además, el rol del MRE se involucra en el OP6, el cual busca dotar al Perú de una sólida base institucional y científica para la gestión ambiental. Ello en virtud de la capacidad del MRE para facilitar el intercambio internacional de conocimientos, aunque debe mencionarse que el MRE no es mencionado dentro de las instituciones relacionadas.

Con respecto a grupos intersectoriales, en 2015 se creó el Grupo Técnico de Montañas (GTM) como uno de los 12 grupos técnicos integrantes de la CONADIB<sup>15</sup>, en los que participan los sectores relacionados a diversos niveles junto con instituciones de la sociedad civil (Anexo 5). La finalidad del GTM es asesorar a la CONADIB y participar en la creación de ideas destinadas a mejorar y fortalecer la gestión adecuada de los ecosistemas de montaña, así como la ejecución de los acuerdos nacionales e internacionales relacionados con las montañas, enmarcado en la CDB, y la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica - ENDB (MINAM, 2014b).

Al respecto de su creación, el MRE del Perú considera que representa la reafirmación del compromiso del Estado peruano para apoyar los esfuerzos tanto nacionales como internacionales a fin de posicionar los intereses nacionales

---

<sup>15</sup> La CONADIB es el foro de asesoramiento y concertación intersectorial sobre diversidad biológica a nivel nacional, conformado por diversas instituciones públicas y privadas y presidido por el MINAM

desde una perspectiva de desarrollo sostenible de los ecosistemas de montaña. Esto es de particular interés para la definición de los objetivos de la Cancillería en este aspecto. Sin embargo, debe notarse que el grupo se encuentra subsumido a la estructura institucional del CONADIB, por lo que los objetivos impulsados por el mismo se relacionan con la conservación de la biodiversidad por sobre otras consideraciones propias de las montañas.

Este no es el caso para otros países andinos, como Argentina y Chile, en los cuales se han creado mecanismos intersectoriales similares. Por su parte, Argentina tiene constituido un Comité para el Desarrollo Sostenible de las Regiones Montañosas desde el 2005, y formalizado desde el 2020. El comité está constituido por un total 28 organismos de una extensa variedad de sectores relacionados y su presidencia la mantiene el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Su objetivo es formular iniciativas de desarrollo sostenible destinadas a las regiones montañosas de Argentina y sincronizar esfuerzos para establecerse como un ente que promueva la unión de estrategias.

Por otro lado, en Chile se tiene desde el 2014 un Comité Nacional para las Montañas como una entidad asesora del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, el cual ocupa la presidencia, mientras que el Ministerio del Ambiente ocupa la secretaría técnica. El propósito del comité consiste en brindar asesoramiento a la Cancillería chilena y desempeñar un papel de coordinación entre diversos servicios gubernamentales e instituciones asociadas. Puede notarse cómo tanto en Argentina como en Chile el grupo intersectorial de montañas mantiene autonomía respecto a otras temáticas, dedicando sus esfuerzos de manera exclusiva a problemáticas de montaña.

Desde el año 2017, el INAIGEM, un organismo técnico especializado perteneciente al MINAM que opera desde el 2016, asumió la responsabilidad de coordinar el GTM, como principal entidad dedicada a la investigación de montañas en el Perú. El propósito principal del INAIGEM es promover y ampliar la investigación científica y tecnológica en relación con los glaciares y los ecosistemas de montaña. Este instituto viene realizando distintas investigaciones relacionadas al retroceso glaciar y sus consecuencias, desde elaborar inventarios nacionales periódicos hasta el desarrollo de sistemas de alerta temprana. Además, según la Ley N° 30286 que crea al INAIGEM, este tiene la responsabilidad de liderar la preparación y ejecución del Plan Nacional de Glaciares y Ecosistemas de Montaña (PNGYEM).

Todavía no se cuenta con la PNGYEM, ya que está actualmente en proceso de elaboración, para lo cual se ha conformado un Grupo Impulsor de Trabajo Multisectorial (GITM), en el cual participan otros sectores como PRODUCE, MIDAGRI, MINEM, etc. Sin embargo, el INAIGEM ha validado los siguientes objetivos prioritarios, entre los cuales se pueden encontrar los puntos principales de nuestro análisis anterior sobre la importancia de las montañas. A pesar de la condición de instituto de investigación del INAIGEM y su relativamente reciente creación, la institución ha demostrado contar con la capacidad para movilizar recursos y realizar propuestas de proyectos, aunque con insuficientes recursos para implementarlos. (Anexo 6)

Asimismo, la ley de creación del INAIGEM establece que el PNGYEM debe cumplir con la Ley de Recursos Hídricos - LRH (Ley N° 29338), la cual rige sobre las aguas contenidas en glaciares y cuerpos hidrográficos de alta montaña, y en colaboración con la ANA, adscrita al MIDAGRI. Por otro lado, la autoridad elaboró la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos - PENRH el 2015 con el objetivo de alcanzar la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) a nivel nacional con el fin de garantizar la calidad, abastecimiento y uso sostenible del agua. El documento establece cinco ejes de política, junto con sus respectivas estrategias de intervención (EI) y lineamientos de acción (LA). De ellos, el EI 1.1 se refiere a la conservación de las fuentes naturales de agua en el país; y el EI 5.1 y el EI 5.3 se refieren a la investigación y adaptación en la oferta de recursos hídricos al cambio climático, ambos conceptos dependientes de los ecosistemas de montaña. En un nivel más desagregado, se tienen los LA 1.1.2, 5.1.1 y 5.3.3, los cuales abordan la necesidad de fomentar la investigación de glaciares, así como la implementación de programas de reducción de vulnerabilidad y alerta temprana respecto de su retroceso.

Previo a estos desarrollos institucionales particulares de montañas, el tema en el Perú también se ha ido tratando el tema de manera subsumida conforme al desarrollo normativo internacional del cambio climático, la biodiversidad y la lucha contra la desertificación a través de la CMNUCC, la CDB y la CNUCLD respectivamente, todos acuerdos derivados de la Cumbre de Río de 1992.

Consecuentemente, las leyes marco sobre estas temáticas, los documentos estratégicos requeridos por dichos convenios, así como sus planes derivados y otros compromisos forman parte del esquema institucional de gobernanza de montañas debido a que delimitan objetivos, lineamientos y metas

vinculados con los ecosistemas de montaña, y por lo tanto, los involucran y definen las decisiones en dicha materia. Este es el caso también para los instrumentos relacionados con la gestión de riesgo de desastres, que se enlaza con la adaptación al cambio climático.

En ese sentido, respecto al cambio climático, debe ser considerada la Ley Marco de Cambio Climático - LMCC (Ley N° 30754), la cual tiene por objeto sentar principios y enfoques respecto a medidas de adaptación y mitigación al cambio climático. La LMCC define en su artículo 4 que las NDC deben incorporar instrumentos a los tres niveles de gobierno, mediante procesos participativos, transparentes e inclusivos con la sociedad civil y los pueblos originarios.

Además, la ley prevé la creación de grupos intersectoriales para la elaboración y seguimiento de políticas públicas respecto al cambio climático. Por un lado, el artículo 10 establece la Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático (CANCC), la cual recomienda las acciones de adaptación y mitigación, así como las NDC; asimismo, elabora un informe técnico que se presenta al punto focal designado para la CMNUCC. Por otro lado, el artículo 9 ubica a la Comisión Nacional sobre Cambio Climático (CNCC)<sup>16</sup> como el foro permanente donde tanto el sector público como la sociedad civil supervisa la implementación de las políticas gubernamentales relacionadas con el cambio climático y también evalúan el cumplimiento de los compromisos internacionales adoptados por el Estado frente a la CMNUCC.

Por su parte, el Reglamento de la LMCC crea la Plataforma de Pueblos Indígenas para enfrentar el Cambio Climático (PPICC) en su décima segunda disposición complementaria final. La plataforma está destinada para que las comunidades indígenas puedan gestionar, articular y dar seguimiento a sus propuestas para medidas de adaptación y mitigación. También busca preservar y compartir conocimientos, prácticas y saberes tradicionales y ancestrales relacionados con el cambio climático, contribuyendo así a una gestión integral de este fenómeno. Este se configura como un espacio de consulta y participación

---

<sup>16</sup> La creación de la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático (CNCC) tuvo lugar en 1993 mediante la Resolución Suprema 359-93-RE. La dirección de la CNCC estuvo inicialmente a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y, en 1996, se transfirió al entonces CONAM y luego de su creación, al MINAM. Esto fue uno de los primeros pasos para la implementación de la CMNUCC en el Perú.



civil que incluye a las comunidades de montañas. Participa además en el marco de la CNCC.

Entre los instrumentos estratégicos que gobiernan la temática incluyen la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) del 2015, la cual es desarrollada y actualizada por el MINAM en coordinación con la CNCC y el resto de autoridades competentes e implementada por los sectores pertinentes. El objetivo 1 de la estrategia tiene un componente de capacidad adaptativa, relacionado a la gestión de riesgos de montaña. También se tienen las NDC, especialmente de adaptación, actualizadas al 2020, las cuales tienen establecidos objetivos en cinco áreas temáticas, de las cuales se destaca la agricultura, los bosques y el agua. Otros documentos incluyen el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021 - 2030 (PNACC) y la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático (ENBCC) del 2016. Esta última forma uno de los pilares del Marco de Varsovia sobre REDD+ adoptado en la COP 19 sobre mitigación de emisiones de GEI producto de la deforestación y el cambio de uso de la tierra.

Además, en materia de adaptación en montañas destaca la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050 (PNGRD) debido a que una parte importante de los desastres naturales en el territorio natural ocurren en el ámbito geográfico de los ecosistemas de montaña y tienen que ver directamente con cuestiones como deslizamientos producto de excesivas precipitaciones y los desbordes de lagunas glaciales producidos por el retroceso glaciar.

Respecto de los documentos referidos a la biodiversidad, los cuales incluyen la ENDB, cuya última versión apuntaba al 2021, también se relacionan con los instrumentos de gestión de ecosistemas específicos presentes en las cordilleras, como los bosques, a cargo del SERFOR a través de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre - LFFS (Ley N° 29763) de 2011, la Estrategia Nacional Forestal (ENF). Otro tipo de ecosistema de montaña relacionado son los humedales y se gobiernan mediante la Estrategia Nacional de Humedales del 2015 y las Disposiciones generales para la gestión multisectorial y descentralizada de los humedales del 2021 (DS 006-2021-MINAM).

A estos instrumentos de gestión de biodiversidad se incorpora también la Ley de áreas naturales protegidas (Ley N° 26834) de 1997, que da origen al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) a cargo del SERNANP, y la Ley sobre la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, del mismo año. De acuerdo con las

normativas, las ANP son espacios explícitamente reconocidos de tal modo para preservar la biodiversidad y otros ámbitos de interés cultural, paisajístico y científico, de acuerdo a su importancia para el desarrollo sostenible nacional. Actualmente, el Perú cuenta con 76 áreas protegidas dedicadas a la conservación y al desarrollo sostenible, abarcando un 17% del territorio nacional, de las cuales 50 se ubican en los Andes peruanos. Como ejemplos emblemáticos se puede mencionar a la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochabamba y al Parque Nacional Huascarán (MINAM, 2014a).

Finalmente, se debe precisar que también existen medidas adoptadas a nivel subnacional a través de las Estrategias Regionales frente al Cambio Climático (ERCC) y las Estrategias Regionales de Diversidad Biológica (ERDB). Estos instrumentos se enmarcan en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867). El artículo 1, inciso 2, literal D dispone que el aprovechamiento sostenible de recursos naturales, la mejora de calidad ambiental y la gestión del cambio climático son competencias compartidas con el gobierno central. Del mismo modo, el literal C del artículo 53 de la referida ley establece que, sobre la base de las estrategias nacionales respectivas, la formulación, coordinación y supervisión de estrategias regionales respecto al cambio climático y a la biodiversidad corresponden a funciones de los GORE en materia ambiental.

Estas acciones son formuladas por Grupos Técnicos Regionales de Cambio Climático (GTRCC) e implementadas por las diferentes Gerencias Regionales de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente a nivel de gobiernos regionales. En la tercera comunicación nacional del Perú al CMNUCC se señala como logro importante la elaboración de 16 ERCC de las 25 regiones en total (MINAM, 2016). Por otra parte, también se han formulado ERDB, particularmente en el ámbito de la Amazonía. En 2006 se culminó con ERDB para seis departamentos amazónicos, entre ellos dos con presencia de ecosistemas de montaña, Amazonas y San Martín.

### **Acciones internacionales**

Además de las medidas nacionales, el Perú también ha tomado acciones en el ámbito internacional para promover sus intereses en torno a los ecosistemas montañosos. Recordando el marco teórico de la presente investigación, la

naturaleza transfronteriza de los problemas ambientales imposibilita que estos sean solucionados mediante acciones unilaterales por parte de los Estados.

Como se examinó previamente, los ecosistemas de montaña se caracterizan por su alta fragilidad y vulnerabilidad a procesos como el cambio climático que afectan a todo el planeta. La cordillera de los Andes comparte esta fragilidad y es un espacio clave para el desarrollo sostenible de sus países beneficiarios. En este contexto, las medidas internacionales adquieren bastante relevancia para la gestión adecuada de este gran espacio. Estas pueden tomar la forma de compromisos internacionales, mediante tratados u otros mecanismos bilaterales y multilaterales; así como intervenciones en foros multilaterales, entre los cuales está incluida la participación peruana en la IAM.

### **Compromisos multilaterales**

El Perú no ha suscrito un acuerdo internacional formal directamente relacionado con los ecosistemas de montaña. Sin embargo, a lo largo de los años ha ratificado una serie de tratados internacionales sobre otros temas que afectan o están interconectados a sus cadenas montañosas<sup>17</sup>. Consecuentemente, “las normas internas ambientales relacionadas al derecho fundamental de vivir en un ambiente adecuado y equilibrado deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales en temas ambientales y con las interpretaciones que hayan realizado órganos supranacionales” (MINAM, 2013).

Al comprometerse a través de estos instrumentos multilaterales, el Perú demuestra su disposición a abordar desafíos ambientales y solidifica su posición como un país serio en el logro de sus metas ambientales, lo cual abre el paso para la cooperación con otros países y la implementación de proyectos a favor de la población peruana. Por otro lado, la adopción de marcos regulatorios que establezcan estándares ambientales internacionales son beneficiosos toda vez que se encuentran orientados al desarrollo sostenible y que el equilibrio ecosistémico en la cordillera de los Andes se ve afectada por las acciones de terceros Estados.

Al igual que el marco institucional nacional, y tal como se describió en los antecedentes a la gobernanza de montañas, los ecosistemas de montaña no son

---

<sup>17</sup> Esto será desarrollado en el marco de las acciones tomadas por el Estado peruano para promover el desarrollo sostenible de montañas.

abordados en el ámbito multilateral directamente en tratados internacionales vinculantes, sino que se tratan tangencialmente respecto a otras temáticas marco como el cambio climático y la biodiversidad. Sin embargo, sí se llegan a acuerdos en la forma de mecanismos no vinculantes como resoluciones de la AGNU y objetivos comunes. A continuación, se mencionan los principales acuerdos relacionados con las montañas.

## **Cambio climático**

### **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)**

El Perú es parte de la CMNUCC, la cual establece el marco general para abordar el cambio climático a nivel global y proporciona la base para las negociaciones posteriores sobre el cambio climático. La convención establece diversas obligaciones a las partes, entre las cuales destacan:

- Informar periódicamente sobre sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y las medidas implementadas para combatir el cambio climático.
- Adoptar medidas de mitigación<sup>18</sup> de la emisión de GEI y adaptación<sup>19</sup> a los efectos nocivos del cambio climático.
- Promover la cooperación en tecnología y la transferencia de tecnologías limpias para ayudar en la mitigación y adaptación al cambio climático.
- Promover la educación y la concienciación pública sobre el cambio climático y sus efectos.

### **Acuerdo de París**

Además, la CMNUCC establece una COP como órgano supremo la cual de manera anual examina los avances de la convención y aplica las medidas necesarias para su aplicación eficaz. En el desarrollo de las COP, el Perú ha suscrito otros instrumentos, el más relevante de los cuales es el Acuerdo de París. Negociado durante la COP 21 en París el 2015, el acuerdo tiene como objetivo principal limitar el aumento de la temperatura global a menos de 2°C por encima

---

<sup>18</sup> La mitigación se refiere a la intervención antropogénica para reducir la alteración humana del sistema climático. Ésta incluye estrategias para reducir las fuentes y las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorar la remoción o el secuestro de gases de efecto invernadero (IPCC, 2007).

<sup>19</sup> La adaptación se refiere a ajustes en los sistemas naturales o humanos como respuesta a estímulos climáticos proyectados o reales o sus efectos, que pueden moderar el daño o aprovechar sus aspectos beneficiosos. (IPCC, 2007).

de los niveles preindustriales y esforzarse por limitarlo a 1.5°C. Para ello, cada Estado parte establece y comunica sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC), las cuales reflejan las metas y esfuerzos nacionales de mitigación y adaptación.

En el caso peruano, las NDC de mitigación giran en torno a los sectores de energía, industria, agricultura, uso de suelo y desechos; mientras que las relacionadas a la adaptación se concentran en el agua, la agricultura, los bosques, etc. Como puede notarse, estas áreas temáticas se condicen con los principales problemas enfrentados centrales para el desarrollo sostenible de los ecosistemas de montaña, y son de vital importancia para el Perú dada su condición de país andino. (GTM-NDC, 2018)

## **Biodiversidad y ecosistemas**

### **Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB)**

El tratado fue adoptado en la Cumbre de la Tierra de las Naciones Unidas en Río de Janeiro en 1992. La CDB tiene como objetivo principal la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, así como la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos. El convenio implica el compromiso de conservar y darle uso sostenible a la diversidad biológica en sus territorios. Esto incluye la protección de hábitats naturales, la gestión de áreas protegidas y la conservación de especies en peligro de extinción, con la obligación de realizar evaluaciones periódicas al respecto. Asimismo, se reconoce la importancia de garantizar que las comunidades locales y los países que albergan recursos genéticos tengan acceso a los beneficios derivados de su uso.

Además, al igual que con la CMNUCC, las partes acuerdan realizar evaluaciones periódicas del estado de la diversidad biológica y la implementación del acuerdo. Este es un componente importante para el marco institucional nacional dado que conlleva a la conformación de grupos especializados y políticos para concluir con la elaboración de dichos informes, lo cual resulta en una serie de instrumentos de política que guían las acciones peruanas en las respectivas materias.

En el marco de la convención se han suscrito acuerdos adicionales, entre los que destacan el Protocolo de Cartagena, cuyo objetivo principal es regular los movimientos transfronterizos de organismos vivos modificados (OVMs) o

transgénicos; y el Protocolo de Nagoya, que aborda el acceso a los recursos genéticos y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización. Además, se puede mencionar a las Metas de Aichi como parte del plan estratégico 2011-2020. Estas consisten de veinte metas para abordar la pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas a nivel mundial y proporcionar un marco para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica,

### **Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030**

Es un acuerdo internacional adoptado en marzo de 2015 durante la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Reducción del Riesgo de Desastres llevada a cabo en Japón, al igual que las primeras dos ediciones. El marco fue concebido como una respuesta a la creciente frecuencia y gravedad de los desastres naturales alrededor de todo el mundo y busca establecer estrategias y directrices para reducir el riesgo de desastres y fortalecer la resiliencia de las comunidades y los países. Las prioridades de acción nacionales determinadas en el acuerdo abarcan: la comprensión de los riesgos a través de la recopilación de información y su debida difusión, el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres, la inversión en la reducción de riesgos y el aumento de la preparación en casos de desastres.

### **Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)**

Regula el comercio internacional de especies de flora y fauna silvestres para garantizar su supervivencia. CITES clasifica las especies en tres apéndices según su grado de amenaza y controla su comercio, desde la prohibición de especies gravemente amenazadas hasta la regulación de aquellas cuyo comercio podría amenazar su supervivencia. Estos son:

- Apéndice I: Incluye especies que están en amenaza de extinción y, por lo tanto, sujetas a las regulaciones más estrictas, como la prohibición del comercio internacional salvo para ciertos usos no comerciales.
- Apéndice II: Abarca especies que podrían llegar a estar en peligro de extinción si su comercio no es controlado, por lo que los especímenes en esta lista están sujetos a . restricciones.

- Apéndice III: Contiene especies que un país ha identificado como amenazadas en su territorio y para las cuales busca la cooperación de otros países para regular su comercio.

El convenio promueve la conservación de la biodiversidad, fomenta la cooperación entre países, y educa al público sobre la importancia de proteger a las especies en peligro, contribuyendo a la preservación de la fauna y flora silvestres en todo el mundo.

### **Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS)**

También conocido como el Convenio de Bonn, la CMS promueve la cooperación internacional para abordar las amenazas a las especies migratorias, como la degradación de hábitats y la caza insostenible, y fomenta la conservación de estas especies a través de la adopción de medidas de gestión y la protección de sus rutas migratorias. El convenio también busca concientizar a la comunidad global sobre la importancia de la conservación de la vida silvestre migratoria y promueve la colaboración entre países para lograr estos objetivos.

### **Convenio para la Conservación y Manejo de la Vicuña**

A diferencia de los otros acuerdos ambientales firmados por el Perú, que son de naturaleza global, este convenio es regional y el Perú es parte junto con Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador. Los signatarios consideran que la conservación de la vicuña constituye una alternativa de producción económica, en beneficio del poblador andino. Para asegurar su conservación, el instrumento prohíbe la caza y comercialización ilegales de la vicuña, sus productos y derivados en el territorio de sus respectivos países. Asimismo, proscribire la exportación de vicuñas fértiles o material de reproducción, excepto las destinadas a un país miembro para fines investigativos y de repoblamiento.

El convenio es supervisado por un comité que se reúne anualmente y ha tenido un impacto positivo en la preservación de las poblaciones de vicuñas salvajes, al punto de que han sido reubicadas de la lista del Apéndice I de CITES al Apéndice II. Esto permite la explotación sostenible de su lana, generando ingresos significativos para las comunidades andinas y, al mismo tiempo, ofreciendo incentivos para prevenir la caza ilegal de esta especie. Además, el acuerdo ha impulsado avances tecnológicos en la gestión de las vicuñas a través de sus mecanismos de cooperación, así como la promoción del comercio de

productos mediante la creación de una marca y la apertura de mercados internacionales para los productos derivados de las vicuñas. (Devenish y Gianella, 2012)

### **Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD)**

Tiene como objetivo principal mejorar la calidad de vida de las poblaciones afectadas por la degradación del suelo y la escasez de recursos naturales, promoviendo prácticas de manejo sostenible de la tierra y la rehabilitación de áreas degradadas. En este marco, los países se comprometen a desarrollar y adoptar estrategias nacionales y políticas para abordar la desertificación y la degradación del suelo.

### **Convenio sobre los Humedales de Importancia Internacional**

También conocido como el Convenio de Ramsar, tiene como objetivo principal la conservación y el uso sostenible de los humedales, que incluyen áreas como marismas, pantanos, lagos, ríos, deltas y estuarios, los cuales en el caso del Perú se concentran de manera importante en regiones montañosas. Las partes se comprometen a designar sitios en sus territorios como "Sitios Ramsar" que son de importancia internacional para la conservación de humedales y aves acuáticas, a darle un uso sostenible a los mismos y a llevar a cabo una evaluación periódica de sus avances.

### **Mecanismos bilaterales**

Los instrumentos más importantes en este rubro son los gabinetes binacionales y encuentros presidenciales que se llevan a cabo con cuatro de nuestros países vecinos, los cuales también son atravesados por los Andes y participan en la IAM. Consisten en mecanismos de coordinación que agrupa a los presidentes acompañados de los diferentes sectores de sus gabinetes ministeriales con una periodicidad anual. Producto de estas reuniones se generan declaraciones presidenciales con declaraciones y metas conjuntas y planes de acción para la implementación de los acuerdos.

La presencia de los jefes y ministros de Estado de ambos países se traduce en un alto nivel de decisión política por parte de estos mecanismos. Como consecuencia, tanto las declaraciones presidenciales como sus planes de acción



definen en gran medida la agenda bilateral por trabajarse a nivel intersectorial, con seguimiento realizado por las Cancillerías. Uno de los ejes temáticos tratados en estas reuniones es la acción por el medio ambiente, con diferentes niveles de vinculación con los temas de montaña dependiendo de la contraparte.

El último mecanismo celebrado con Ecuador fue el Encuentro Presidencial y XIV Gabinete Binacional Perú - Ecuador en 2022, el cual dio como fruto a la Declaración Presidencial de Loja. La vinculación con las montañas se da a través de objetivos de gestión de integrada recursos hídricos transfronterizos, específicamente alrededor de la cuenca del Puyango-Tumbes, aunque con un enfoque más centrado en la calidad y la reducción de la contaminación de sus aguas. Esto se ve reflejado en los puntos 16 y 18 del documento final.

Respecto a Colombia, el mecanismo celebrado más recientemente fue el Encuentro Presidencial y VI Reunión del Gabinete Binacional Perú - Colombia de 2022, cuyo producto final fue la Declaración Presidencial de Villa de Leyva. Al igual que con Ecuador, la conexión se presenta a través de la GIRH de una cuenca transfronteriza en la que nuestra contraparte se ubica en la cabecera, la del Putumayo. Esto quedó establecido en el punto 38. Adicionalmente, ambos países reafirman su compromiso con la lucha contra el cambio climático y la pérdida de la biodiversidad en sus puntos 34 y 36 respectivamente.

Con Chile la última reunión fue el Encuentro Presidencial y IV Gabinete Binacional de Ministras y Ministros de Perú y Chile de 2022, que tuvo como documento resultante la Declaración Presidencial de Santiago. En la agenda con Chile se incorporan también la lucha contra el cambio climático, a través de su punto 16; la conservación de la biodiversidad y la gestión de los recursos genéticos derivados, a partir de su punto 17; y la GIRH de cuencas transfronterizas, a través de su punto 36.

El mecanismo más maduro en términos de ecosistemas de montaña se sostiene con Bolivia. Esto se debe a que la Declaración Presidencial de La Paz, producto del Encuentro Presidencial y VI Reunión del Gabinete Ministerial Binacional Perú - Bolivia de 2021, es la única que aborda directamente esta línea temática. El punto 26 del documento señala la necesidad del trabajo articulado para la conservación del altiplano binacional, los ecosistemas de montaña y sus actividades productivas. Otros temas tratados son los de la GIRH de cuencas

transfronterizas, como el sistema hídrico TDPS<sup>20</sup>, el Mauri-Maure y la biodiversidad, a través de la vigilancia y el control de las ANP, como lo estipula el punto 28 de la declaración.

Adicionalmente, se cuenta con Acuerdos de Cooperación en materia ambiental con Chile y con Colombia. El primero de ellos se suscribió durante la COP20 del CMNUCC realizada en Lima en 2014, y fue firmado por los respectivos cancilleres de ambos países. El segundo se suscribió entre el MINAM y su contraparte colombiana durante el Congreso Internacional de Páramos y Ecosistemas de Montaña llevado a cabo en Bogotá el 2014. Estos acuerdos ayudan a consolidar y potenciar la colaboración con nuestros vecinos en áreas de interés mutuo, tales como el cambio climático, el desarrollo económico sostenible, la degradación de la biodiversidad y los ecosistemas de montaña, facilitando el intercambio de información y experiencias.

### **Participación en foros multilaterales**

Además de las medidas señaladas anteriormente, el Perú se ha caracterizado por mantener una participación muy activa en los distintos foros multilaterales en los cuales participa, promoviendo la inclusión de la temática de montañas en sus intervenciones y buscando incluir sus intereses en las agendas de dichos espacios. Estos abarcan la promoción de resoluciones en el marco de la AGNU, reportes y declaraciones ante mecanismos de seguimiento y gobernanza instaurados a partir de los distintos compromisos internacionales a los cuales el país se ha sujetado, intervenciones en mecanismos específicos de montañas y participaciones en otros eventos internacionales de intercambio de conocimiento.

Estas acciones son importantes en tanto buscan insertar a la agenda internacional los intereses peruanos en esta materia, además de influenciar en los desarrollos normativos de montañas y otras temáticas relacionadas, como el cambio climático y la biodiversidad, a favor de la posición peruana. Por otro lado, dan cuenta de los avances nacionales en la implementación de sus compromisos, posicionando al Perú como un socio comprometido con el desarrollo de montañas. Asimismo, facilitan el intercambio de conocimientos y buenas prácticas, así como

---

<sup>20</sup> Sistema de cuencas endorreicas conformado por Titicaca, Desaguadero, Poopó, y el Salar de Coipasa.

el financiamiento e implementación de proyectos de cooperación internacional en favor de la población nacional.

### **Participación en el marco de la AGNU**

El Perú fue uno de los autores originales del proyecto de resolución A/53/L.24 de 1998, que proclamaba el año 2002 como el Año Internacional de las Montañas, el cual fue adoptado por la AGNU a través de la resolución A/RES/53/24. Como se ha abordado previamente, este año significó un gran impulso para la agenda internacional de montañas y para la proliferación de mecanismos regionales de gobernanza de montañas alrededor del mundo, por lo que la iniciativa peruana es particularmente notable.

En este contexto, el Perú recibió el encargo de coordinar y organizar diversas actividades internacionales para la celebración del Año Internacional de las Montañas. Para dicho fin, el entonces Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), entidad encargada de temas ambientales, solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores la convocatoria y coordinación de un Grupo Nacional de Trabajo en Ecosistemas de Montaña (GNTEM). Este grupo asumió el reto de identificar y recomendar propuestas de acción a partir de perspectivas locales articuladas a políticas nacionales, regionales e internacionales con un enfoque intersectorial (MINAM, 2017).

Así, gracias a la labor del GNTEM, el 2001 se llevó a cabo la organización del Taller Internacional sobre Ecosistemas de Montaña: "Una Visión para el Futuro" en Cusco y la Reunión Mundial de Ecosistemas de Montaña "Las Montañas al 2020: Agua, Vida y Producción" en la ciudad de Huaraz el 2002. A esta última reunión asistieron representantes y expertos de Alemania, Argentina, Austria, Bélgica, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, el Ecuador, España, los Estados Unidos de América, Francia, Italia, México, Nepal, Países Bajos, Sudáfrica, Suiza y Venezuela (Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Sostenible, 2002). Las declaraciones producidas de ambas reuniones buscaron proponer lineamientos para la utilización sostenible de la diversidad biológica de los ecosistemas de montañas. En particular, se recomienda la elaboración de políticas para la conservación de los ecosistemas de montaña de acuerdo a las sugerencias de la CDB. Estos documentos sirvieron como aporte nacional y regional hacia la Cumbre de Johannesburgo de 2002.

Desde entonces la Asamblea General ha adoptado diez resoluciones sobre el desarrollo sostenible de las regiones montañosas, una tarea que ha sido tradicionalmente facilitada por la Representación Permanente del Perú ante la ONU junto con la de Suiza, y a partir del 2013, la de Francia, actuando en representación de los países miembros de la Alianza para las Montañas. Estas resoluciones se producen con una frecuencia bienal desde que el subtema "Desarrollo sostenible de regiones montañosas" fue incluido en la agenda de la Segunda Comisión de la AGNU, a la par con informes por parte del Secretario General sobre la temática con la misma periodicidad. Tanto la inclusión del subtema en la agenda recurrente de la Segunda Comisión como la adopción de estas resoluciones destacan el liderazgo reconocido del Perú en este ámbito.

Destaca la resolución A/RES/76/129 de 2021, propuesta por Kirguistán y patrocinada por 94 países, entre ellos Perú. En ella, se declaró al año 2022 como Año Internacional del Desarrollo Sostenible de las Montañas y se invitó a la Alianza de las Montañas a facilitar su observancia. Se organizaron un total de 55 eventos en todo el mundo. En este contexto, el Perú, a través del INAIGEM, organizó ese mismo año el Simposio Internacional "Montañas, Nuestro Futuro", donde se invitó a la presentación de resúmenes de investigación e innovación por parte de instituciones públicas y privadas, estudiantes y profesores, nacionales y foráneos (AGNU, 2021).

Durante la ceremonia de clausura del Año Internacional de las Montañas, organizada por la Alianza para las Montañas en la sede en abril de 2023, el representante permanente del Perú ante la FAO brindó una declaración en la que enfatizó la importancia crucial de las regiones montañosas, destacando su rica diversidad biológica y cultural, así como su papel fundamental en la prestación de servicios ecosistémicos esenciales para la vida humana. Asimismo, abordó los desafíos a los que se enfrentan los países en desarrollo con territorios montañosos, compartiendo los esfuerzos conjuntos de la Iniciativa Andina de Montañas. Coordinada por el Perú en 2022, esta iniciativa tuvo como objetivo fortalecer la investigación sobre las vulnerabilidades y la adaptación al cambio climático.

La última resolución aprobada en la Asamblea General fue la A/RES/77/172 del 2022, proyecto copatrocinado por el Perú, y declara el año. En ella, se hace un llamado a los Estados para que adopten una visión de largo plazo y estrategias integrales, que involucren específicamente políticas destinadas a las

áreas montañosas dentro de sus estrategias nacionales de desarrollo sostenible. Se les insta a redoblar sus esfuerzos para poner fin a la pobreza en todas sus formas, enfrentar la inseguridad alimentaria, promover la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, así como de los cultivos y las dietas tradicionales (AGNU, 2022).

Asimismo, se enfatiza la necesidad de abordar la exclusión social, la degradación ambiental y el riesgo de desastres en las zonas montañosas, subrayando la importancia de un enfoque integrado del paisaje que abarque la gestión de recursos naturales, incluyendo cuencas hidrográficas y la gestión forestal sostenible. La resolución además destaca el rol central de la criosfera<sup>21</sup> en las tierras circundantes, aunque puedan estar alejadas, y cómo su afectación debido al cambio climático puede traer graves consecuencias para los servicios ecosistémicos que provee (AGNU, 2022). Para el logro de estos objetivos, se declara oficialmente el Quinquenio de Acción para el Desarrollo de las Regiones de Montaña para el ciclo 2023-2027, con el objetivo de aumentar la conciencia a nivel mundial sobre los desafíos que enfrentan los países de montaña y dar un nuevo impulso a las iniciativas internacionales para enfrentar y superar los problemas inherentes a estas naciones.

El Perú participa del Grupo de Amigos de los Países de Montaña, una iniciativa originada en Kirguistán en 2019, cuenta con la participación de Perú desde el año 2020. En la actualidad, esta coalición, de carácter informal y de membresía voluntaria, está compuesta por 29 Estados miembros. Su principal propósito radica en promover el diálogo y la colaboración en temas relacionados con el apoyo a las naciones montañosas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Asimismo, se centra en abordar desafíos asociados con la preservación y protección de los frágiles ecosistemas de montaña. Esta iniciativa representa una extensión de los esfuerzos realizados por la Alianza para las Montañas en el ámbito de la FAO.

### **Participación en el marco de compromisos internacionales asumidos por el Perú**

A continuación nos enfocamos en las diferentes participaciones del Perú ante diferentes mecanismos surgidos a partir de los compromisos internacionales

---

<sup>21</sup> La criosfera es la parte de la Tierra donde el agua existe en estado sólido, incluyendo glaciares, casquetes polares, nieve, hielo marino y permafrost.

de los cuales es parte. A partir de estas intervenciones, el Perú evidencia los esfuerzos nacionales por la implementación plena de sus obligaciones. Dentro de este grupo, destacan la participación en los acuerdos vinculantes nacidos de Río 1992 y las decisiones nacidas de sus respectivas COP: la CMNUCC, la CDB y la CNULD; así como también la adopción no vinculante de la Agenda 2030 y los ODS.

Con respecto al CMNUCC, deben destacarse los esfuerzos del Perú por impulsar sus intereses ambientales en las diferentes COP que se realizan anualmente. Particularmente, destacamos la organización por parte del país de la COP 20, la cual se realizó el año 2014 en Lima. La organización incluyó el espacio de intercambio “Voces por el Clima”, refleja la variedad de propuestas e iniciativas relacionadas con el cambio climático, destacando especialmente los temas prioritarios en la agenda nacional peruana, entre los cuales se instaló un pabellón exclusivo para las montañas y el agua.

Además, en esta conferencia se adoptó el “Llamado de Lima para la Acción Climática”, documento que marcó un hito hacia la COP 21 donde finalmente se aprobaría el Acuerdo de París. En este sentido, se resaltó que este futuro acuerdo evidenciaría el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, se invitó a las partes a la elaboración y comunicación de sus Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (iNDC), que luego se harían paso para convertirse en las NDC. Posteriormente, durante la COP21, gracias a las negociaciones facilitadas en Lima se aprobó por unanimidad el Acuerdo de París.

Como parte de este acuerdo, cada país determina sus NDC, de acuerdo a sus condiciones nacionales, y deben desarrollar y comunicar sus esfuerzos relacionados al cumplimiento de dichas metas. Como se ha mencionado antes, los NDC de mitigación y adaptación incluyen temas dependientes de los ecosistemas de montaña, como la agricultura, la gestión de suelos, el agua y la gestión de desastres. El Perú ha presentado hasta la fecha tres comunicaciones nacionales, la última de las cuales se elaboró en 2016, y una actualización de sus NDC presentadas en 2015, que incluyen un mejoramiento de indicadores y enfoques aplicados en la determinación de las mismas (CANCC, 2020). Actualmente, se está trabajando en la cuarta comunicación nacional, cuyo proceso inició el 2019.

Adicionalmente, el Perú busca influenciar la agenda de la próxima COP 28 por realizarse en Dubai con el brindarle más visibilidad al desarrollo sostenible de

montañas y vincularlo con la lucha contra el cambio climático. Para ello, el Perú ha mostrado su apoyo a la propuesta inicial de Andorra, planteada en el marco de las reuniones preparatorias para la COP 28, para incluir un punto en la agenda relacionado a los ecosistemas de montaña, bajo el título "Montañas y Cambio Climático: destacando la necesidad de proteger los frágiles ecosistemas de montaña mientras se fortalece la resiliencia de las poblaciones y economías de montaña, con el objetivo de reducir pérdidas y daños". Además, el Perú contará con un Pabellón Nacional en la COP 28 en el que se realizarán exposiciones y eventos paralelos para dar cuenta de los avances y estrategias nacionales relacionados con el cambio climático, así como su impacto en nuestro país.

Por otro lado, a partir de la decisión 2 adoptada en la COP 17 del 2011, se alienta a los países en desarrollo a presentar Informes Bienales de Actualización (IBA) respecto del inventario nacional de GEI y las medidas y objetivos de mitigación implementadas. El Perú ha presentado tres IBA, el último de los cuales fue emitido en mayo de 2023. En este informe se presentan una serie de acciones para la mitigación de la emisión de GEI, varias de las cuales se enmarcan en ámbitos de ecosistemas de montaña, especialmente en las áreas de agricultura, uso de suelos y recuperación de ecosistemas forestales (MINAM, 2023).

Con respecto a la CDB, según lo dispuesto en su artículo 26, las partes deben someter a la COP sus respectivos informes nacionales con la finalidad de ofrecer información sobre las acciones emprendidas para llevar a cabo la convención y evaluar la eficacia de dichas medidas en el logro de sus metas. En este marco, el último documento presentado por el Perú corresponde al Sexto Informe Nacional sobre Diversidad Biológica (MINAM, 2019). El informe proporciona detalles acerca de los objetivos establecidos a nivel nacional, las acciones de implementación tomadas y la contribución hacia el cumplimiento de las Metas de Aichi, las cuales se distribuyen a lo largo de cinco objetivos estratégicos.

Además, en el contexto del segmento de alto nivel de la COP 15 en 2022 realizada en Montreal, se contó con la intervención del entonces embajador del Perú en Canadá, quien proporcionó un breve discurso. Aunque sus palabras no hicieron mención específicamente a los ecosistemas de montaña, sí hizo referencia a una serie de consideraciones relacionadas. En su discurso, el Perú reafirma la necesidad de establecer un marco de biodiversidad post 2020 ambicioso y claro, efectivo para reducir la pérdida de biodiversidad mundial, un

recurso tan vital para el desarrollo sostenible en países como el nuestro. En este nuevo marco, se destaca como primordial la conservación de al menos 30% de zonas terrestres, aguas continentales, y zonas marinas; la conectividad de los ecosistemas y el uso sostenible de los mismos y las especies silvestres. Finalmente, resalta la formulación de instrumentos de política relacionados con la conservación y uso sostenible de los humedales y especies silvestres, comercio sostenible de fauna y movilización de recursos para la recuperación de ecosistemas, paisajes diversos y especies amenazadas.

Por el lado de la CNUCLD, en virtud de la decisión 3 de la COP 12 realizada en Ankara el 2015, los países parte adoptan el concepto de la neutralidad de la degradación de la tierra (NDT) como medio de implementación de la convención y aceptaron identificar y elaborar objetivos nacionales voluntarios para alcanzarla. El Perú avanzó con su propio proceso de estimación y definición de metas y medidas asociadas, resultando en el Informe Final sobre Metas y Medidas para alcanzar la NDT al 2030 (MINAM, 2020). En este documento se consolidan las contribuciones validadas y los resultados de las metas nacionales y objetivos NDT en 14 subtemas específicos.

Además de estas convenciones vinculantes, el Perú adoptó la Agenda 2030 y los ODS, documentos que, a pesar de no ser jurídicamente vinculantes, sí generan la expectativa que los gobiernos que los suscribieron los adopten dentro de sus marcos nacionales ambientales y adopten medidas para asegurar su logro. Dentro de los mecanismos de supervisión y evaluación contemplados en la Agenda, el Informe Nacional Voluntario (INV) desempeña un papel fundamental. De acuerdo con el párrafo 79 de la Agenda, se exhorta a los Estados Miembros a realizar evaluaciones periódicas e inclusivas, lideradas y dirigidas por los propios países, para analizar los progresos a nivel nacional y subnacional. Estas evaluaciones deben tener en cuenta las aportaciones de la sociedad civil, el sector privado y otras partes interesadas, adaptándose a las circunstancias, políticas y prioridades específicas de cada Estado (AGNU, 2015).

En el caso peruano, el punto focal en este aspecto es el CEPLAN, el cual presentó su primer informe el 2017. A la fecha, el último documento disponible es el II Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible (CEPLAN, 2020), en el cual se destaca la visión del Perú al 2050, en particular la gestión de los glaciares como parte de la gestión sostenible del medio ambiente y acciones frente al cambio climático. Por otro



lado, se ha registrado la solicitud para que se presente un nuevo informe el 2024. Estas comunicaciones son presentadas durante las respectivas ediciones del HLPF, mecanismo encargado de realizar el seguimiento del cumplimiento de los ODS.

Durante los HLPF se organizan eventos de alto nivel paralelos sobre temáticas relevantes para el desarrollo sostenible, entre las cuales el Perú ha podido participar de distintas conferencias especializadas en montañas facilitadas por la Alianza para las Montañas. En documentos internos se resalta la activa participación del Perú en este tipo de reuniones, convocadas con cierta regularidad en Nueva York. La última intervención peruana en este aspecto se realizó en julio de 2023, en la conferencia *Promoting the Five Years Action Plan: Mountains as key to accelerating the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, en la cual la delegación de Kirguistán extendió una invitación a la representación peruana para que forme parte del panel y presente sus respectivos ámbitos de acción nacionales en materia de montañas en línea con la Agenda 2030 y los ODS.

En su discurso, el representante peruano ante la ONU recalcó la importancia que sostienen las montañas para el país en términos de extensión, provisión de servicios ecosistémicos y contribuciones a los ODS, en particular el 6 sobre agua y saneamiento. Se señala que el cambio climático, la desertificación y la seguridad alimentaria continúan siendo desafíos clave que impactan en el desarrollo de las regiones montañosas. Siendo este el caso, es esencial concentrarse en fortalecer la resiliencia y capacidad de adaptación de las comunidades de montaña frente a la escasez de agua, la degradación del suelo y los desastres naturales.

### **Participación en la Alianza para las Montañas**

Como hemos planteado antes, el Perú tuvo un rol destacable durante los comienzos del desarrollo institucional alrededor de las montañas a inicios del siglo XXI. La Segunda Reunión Mundial de la Alianza para las Montañas se desarrolló en Cusco en 2004 y contó con espacio andino de concertación en el cual participaron representantes gubernamentales, la sociedad civil, agencias de cooperación internacional y otros países latinos interesados. Posteriormente, el Perú participaría activamente del resto de Reuniones Mundiales y actividades de la Alianza.

El 2017 se realizó en la sede de la FAO en Roma la Quinta Reunión Mundial de la Alianza para las Montañas. En esta ocasión, el tema de la conferencia era “Montañas bajo presión: clima, hambre, migración”. En dicha ocasión se plantearon distintos temas prioritarios para las montañas de la región, discusión que produjo la Declaración de los Andes, la cual promueve un marco regional común para el desarrollo sostenible, el cierre de brechas sociales y la conservación ecosistémica y cultural, de acuerdo a los compromisos asumidos en la CMNUCC, la CDB y la CNUCLD (IAM, 2022b) Durante los años posteriores, la región andina, incluyendo al Perú, se ven beneficiados por diversos proyectos implementados por la Alianza por las Montañas y la FAO, que actúa como su secretaría técnica.

En agosto del 2022, el Perú presentó su candidatura para ser el miembro titular del Comité Directivo de la Alianza en representación del grupo electoral de Gobiernos de América del Sur, para el período 2022 - 2026. La elección se realizó en el marco de la Sexta Reunión Mundial de la Alianza para las Montañas en Aspen y resultó en la confirmación del Perú como miembro titular y Argentina como miembro alterno.

El Comité Directivo cumple una función representativa de los miembros de la Alianza para las Montañas. Está encargado de supervisar la formulación de la Estrategia cuatrienal y la agenda general bienal. Además, tiene la responsabilidad de supervisar las actividades de la Secretaría de la Alianza, así como de revisar y aprobar su presupuesto bianual y su Plan de Trabajo. También, el Comité Directivo ratifica la elección del Coordinador de la Secretaría de la Alianza para las Montañas, quien es un funcionario de la FAO, y supervisa los procesos de contratación de los empleados de todos los niveles en la Secretaría, entre otras responsabilidades. La ocupación del cargo por parte del Perú muestra su compromiso con la promoción de la agenda de montañas en los diferentes espacios donde se desenvuelve.

### **Participación en la IAM**

Se ha mencionado anteriormente el importante rol que tuvo Perú para la conformación de la IAM a través de su impulso y patrocinio de reuniones clave de los países miembros. La Segunda Reunión Mundial de la Alianza para las Montañas representó un gran hito en el desarrollo de la agenda internacional de montañas y en el impulso por la conformación de mecanismos de gobernanza

regionales. El desarrollo de la iniciativa se facilitaría posteriormente durante reuniones de trabajo realizadas en 2015 y 2016 en Lima sobre la necesidad de concretar un mecanismo regional de coordinación.

Por otro lado, el Perú también ha demostrado ser un actor crucial para el fortalecimiento progresivo de la IAM, lo cual se ha visto evidenciado por su intervención como Coordinador Regional pro tempore durante los años 2021 y 2022, la cual fue destacada por la Secretaría Técnica de la IAM durante una entrevista en el marco de la presente investigación.

Entre los avances más significativos facilitados por la coordinación peruana se encuentra la aprobación del Plan de Acción a 5 años (2022-2026), la Hoja de Ruta para fortalecer la gobernanza de la IAM, y la instalación y operación de cinco Mesas de Trabajo abordando los temas de gobernanza, planificación estratégica, financiamiento, y gestión del conocimiento y comunicaciones. De manera previa a estos documentos, no existían instrumentos de planeamiento a largo plazo en la IAM, tan solo planes de trabajo bienales a partir del 2018. Al finalizar el periodo de coordinación peruano, IAM no solo contaba con planes a largo plazo, sino también con mecanismos de trabajo para su operativización. El Perú estuvo presente durante todas las etapas de estos proyectos, participando de reuniones y talleres de trabajo durante el 2021. Además, el país organizó con éxito la Reunión Anual del CPM en Huaraz durante el 2022.

En esta reunión se aprobó el “Llamado a la Acción”, a propósito de Año Internacional de las Montañas y los veinte años desde la Declaración de Huaraz, la cual sugirió la implementación de medidas para fomentar la preservación, la recuperación y el aprovechamiento responsable de estos sistemas ambientales, así como la gestión integral de los recursos hídricos. En el Llamado se señala como avance significativo a la identificación en la región de la importancia estratégica de los ecosistemas andinos en la generación y control de los recursos hídricos, así como en el valor patrimonial que su diversidad biológica, social y cultural que representa para los países andinos. (IAM, 2022d)

En este espíritu, en el documento se llama a la promoción de estrategias de adaptación al cambio climático, el manejo sostenible de la tierra, la conservación y restauración de la diversidad biológica, así como la gestión integrada de riesgos de desastres. Se enfatiza la importancia de reconocer la seguridad hídrica como un desafío regional, priorizando la gestión sostenible e integrada de los recursos hídricos. Además, se aboga por el desarrollo de

capacidades, la coproducción y cogestión del conocimiento, la reactivación de las cadenas de valor de productos de montaña, la promoción del turismo sostenible, la participación de diversos actores para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la inclusión de las áreas de montaña en las políticas públicas y procesos de negociación internacionales, y la difusión del valor estratégico de las áreas de montaña en el contexto de los objetivos internacionales. También se destaca la importancia de fortalecer la cooperación interregional entre plataformas políticas y de toma de decisiones en distintas regiones montañosas del mundo, y el reconocimiento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico como elementos fundamentales para la conservación y uso sostenible de los ecosistemas de montaña.

Por otro lado, la gestión del Perú también se destacó por sus esfuerzos en la generación e intercambio de conocimientos. Se desarrolló y publicó el estudio regional “Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en las zonas de alta montaña de la región Andina”. Este estudio proporciona una perspectiva regional acerca de aspectos fundamentales para la toma de decisiones en relación con la adaptación. Esto se logra mediante el análisis de la información existente sobre la vulnerabilidad al cambio climático en las cuencas hidrográficas y a nivel continental de los Andes, en particular de siete cuencas de interés de cada uno de los países miembros. También se puede resaltar la realización de un taller virtual en el cual se abrió el diálogo con otras plataformas de montaña como la Convención Alpina, la Convención de los Cárpatos y la plataforma del Hindu Kush Himalaya.

### **Conveniencia de la participación peruana en la IAM**

La pertinencia e importancia de que el Perú participe de la IAM, y lo haga activamente, puede ser determinada a partir de los insumos que han sido examinados a lo largo de la presente investigación. Por un lado, se tienen las consideraciones teóricas alrededor de la cooperación internacional y la gobernanza ambiental. Por otro lado, en el presente capítulo se ha revisado detenidamente tanto los intereses nacionales alrededor de los ecosistemas de montaña como las medidas nacionales e internacionales adoptadas por el Perú con el propósito de defender y promover dichos intereses. La coincidencia de objetivos perseguidos por el Perú y la IAM, así como el potencial que esta representa para la estrategia encaminada por la Cancillería en el tema de

montañas determinan que sea adecuada la participación y el impulso de la iniciativa.

En primer lugar, el marco teórico de RRII empleado en este trabajo apunta a tendencias que han significado cambios significativos a las relaciones interestatales. De acuerdo al Liberalismo, el cambio de las estructuras económicas y paradigmas tecnológicos han provocado una creciente interdependencia entre los Estados. La economía mundial ha evolucionado de la mano de la libertad de comercio y capitales, generando grandes beneficios para los países involucrados. Por otro lado, el incesante progreso tecnológico en áreas clave como las telecomunicaciones y el transporte han facilitado la interconexión entre las sociedades a lo largo del mundo.

Ambos factores han facilitado la aparición de otros actores en la escena internacional, junto con cada vez más importantes redes transnacionales que los interconectan, operando en múltiples Estados simultáneamente. Como resultado, los Estados dependen de estas relaciones, gran parte de la cual ocurre fuera de sus fronteras, para conseguir sus objetivos. Por otro lado, una nueva serie de desafíos, propios a estos desarrollos en el sistema internacional, afectan a todos los Estados y se configuran como problemas globales, para los cuales la acción individual y unilateral de cualquier gobierno no es suficiente.

Según el neoliberalismo institucional, estas condiciones suponen un ambiente propicio para que los Estados cooperen entre sí, estableciendo entre ellos regímenes internacionales, entendidos según la definición de Krasner (1982) presentada en el marco teórico. Los Estados actúan por interés propio, y la cooperación resulta ser el camino que brinda mayores beneficios. Un alto grado de institucionalización puede reducir significativamente los efectos desestabilizadores de la anarquía descritos anteriormente. Los regímenes formales proveen de información, monitoreo y proveen de foros de negociación. Con todo ello en consideración, la IAM se configura como un régimen de montañas en la región, enmarcada en un esquema de gobernanza ambiental global.

Esta apreciación es realizada a la luz de la falta de una participación de la sociedad civil más importante dentro de la misma, la poca articulación intersectorial entre autoridades de los países miembros, la poca articulación entre las redes de expertos relevantes y la IAM, y el estado de su financiamiento. Todos

estos puntos serán revisados con un mayor detalle en el siguiente acápite, a través de un análisis de gobernanza de la iniciativa. Sin perjuicio de ello, estas características determinan que la IAM no llegue a encajar con el concepto gobernanza, en el que los actores no estatales ejercen papeles más protagónicos y se presentan redes amplias y consolidadas de científicos, académicos, y otros actores transnacionales. Sin embargo, a lo largo del tiempo sí se ha logrado la convergencia de las expectativas de los países miembros en torno a la IAM. Aunque no tenga una estructura formal basada en un tratado vinculante, sí tiene cierta institucionalidad como su ST, el CPM, la CR y las mesas de trabajo.

Más allá de implicancias teóricas sobre la IAM, lo cierto es que como única estructura internacional delimitada a los Andes, el Perú debe participar en ella para lograr sus intereses en torno a este espacio, está conectado por procesos atmosféricos regionales cuyas causas y efectos no involucran solo a nuestra nación. Además, a través de mecanismos como la IAM se puede consolidar una red de expertos regional en materia de montañas y, mediante el intercambio de conocimientos, fortalecer las capacidades públicas.

Dichos intereses abarcan una serie de temas vitales para el bienestar nacional, a través de servicios ecosistémicos como la provisión y almacenamiento de recursos hídricos, la conservación de la biodiversidad, la regulación de desastres naturales, etc. Estos servicios son indispensables para aspectos relacionados con la conservación y regulación medioambiental, la economía y el comercio, y el cierre de brechas sociales en nuestro país. Como puede notarse, estos tres ámbitos constituyen los pilares del desarrollo sostenible, arreglados de manera tal que se consiga desarrollo sin sacrificar las perspectivas futuras al mismo. Este principio ordena la actividad del Estado peruano en materia ambiental en general, y las montañas no son una excepción.

El objetivo general de la IAM es promover la cooperación entre los países de la región Andina a fin de facilitar la adopción de políticas de desarrollo sostenible. En tal sentido, su labor aporta al cumplimiento de los ODS 1, de poner fin a la pobreza; ODS 2, de acabar con el hambre; ODS 6, de garantizar la disponibilidad de agua; ODS 8, de promoción del crecimiento económico sostenible y trabajo decente; ODS 10, de reducción de las desigualdades; ODS 13, de acción por el clima; ODS 15, de ecosistemas terrestres; y ODS 17, de alianzas para el logro de objetivos. A través de la IAM el Estado peruano puede orientar acciones en favor de estos objetivos en materia de montañas.

Adicionalmente, la destacada participación del Perú en la IAM durante su periodo en la Coordinación Regional puede verse reflejada en el Plan de Acción 2022 - 2026. Los objetivos específicos y estrategias planteadas en el documento se condicen muy de cerca con diversas otras metas contenidas en los instrumentos de política ambiental nacional, así como con las distintas normas sobre temas conexos a los ecosistemas de montañas, como el cambio climático, la biodiversidad, la gestión de riesgos, los recursos hídricos, etc. Por ello, es posible afirmar que la participación activa dentro de la iniciativa coadyuva al cumplimiento de las disposiciones contenidas en aquellos instrumentos políticos, así como en los diferentes compromisos internacionales asumidos por el Perú.,

Por su parte, el MRE del Perú, de acuerdo con sus facultades y funciones sectoriales, ha venido implementando una estrategia de: impulsar la temática de montañas en todo foro en el cual el Perú participa y posicionar sus intereses como parte de la definición de la agenda en este sentido; el fortalecimiento de entidades nacionales a través del intercambio de conocimientos y experiencias; y la promoción de proyectos de cooperación internacional en materia de desarrollo sostenible. En este sentido, la IAM es una herramienta útil en favor de la labor desempeñada por el MRE.

De hecho, parte del financiamiento destinado a la misma, proveniente del proyecto Adaptación en las Alturas, corresponde a la visibilización sobre las características particulares de la adaptación al cambio climático en montañas en espacios nacionales e internacionales. Esto se traduce en uno de los objetivos específicos de la IAM, la estrategia 1.3 del Plan de Acción 2022-2026 corresponde al fomento de la incorporación de áreas de montaña como una prioridad en las políticas y foros de negociación internacional. A raíz de ello es que la IAM mantiene una participación activa en todo evento y conferencia multilateral pertinente a través de la Secretaría Técnica y el Coordinador Regional pro tempore.

Por otro lado, la IAM también es una plataforma relevante para coadyuvar con el fortalecimiento académico e institucional de las entidades nacionales y subnacionales, cumpliendo con sus funciones en materia ambiental según lo establecido en la PNA al 2030. La IAM similarmente recoge esta meta dentro de su estrategia 1.1 del Plan de Acción, relacionada a la consolidación de las capacidades institucionales en la región. En virtud de ello, la IAM ha implementado acciones como la actualización de diagnósticos y elaboración de

diversas investigaciones relacionadas con los ecosistemas de montaña regionales, la organización de talleres de intercambio de conocimiento científico y la consolidación del apoyo técnico entre los países andinos para las políticas nacionales de montaña. En su conjunto, estas medidas contribuyen a fomentar la creación de una red regional de investigadores y profesionales relacionados para la adaptación y el desarrollo sostenible de la región andina.

Adicionalmente, la IAM busca ser una plataforma para la promoción de proyectos regionales relacionados con el desarrollo sostenible de montañas. En este punto se puede destacar la elaboración del preconcepto para un proyecto regional conformado por todos los países andinos enfocado a la implementación de medidas concretas de adaptación en el terreno dirigidas a comunidades vulnerables en sitios de intervención seleccionados. Además, en su estrategia 1.2 del Plan de Acción, se pone como acciones clave la identificación de las posibilidades y oportunidades de cooperación financiera y técnica en otras plataformas internacionales, la identificación de potenciales donantes y la generación de propuestas de proyectos financiables.

Aún así, aún existe un amplio espacio para fortalecer la relevancia de la IAM para las políticas del MRE. En primer lugar, desde su inceptión, la iniciativa ha reunido a los países andinos en diversas reuniones de trabajo y espacios compartidos, por lo que tiene un alto potencial para convertirse en una plataforma para la concertación de posiciones regionales con respecto a intervenciones en los foros internacionales. En segundo lugar, la IAM puede cumplir un importante rol en la difusión y concientización sobre la importancia de los ecosistemas de montaña, promoviendo la educación ambiental de la ciudadanía en este aspecto. En tercer lugar, más allá de la nota de preconcepto no se ha podido elaborar un proyecto regional común a toda la región andina, y más bien este proceso se ha implementado fragmentariamente, por lo que todavía existe potencial para llevarlo a cabo.

### **Análisis de gobernanza de la IAM**

Después de haber establecido la importancia de la participación del Perú en la IAM, en virtud de los beneficios que trae respecto a la promoción de los intereses nacionales, al cumplimiento de compromisos internacionales y a su compatibilidad con las estrategias adoptadas por el MRE, procedemos a realizar un análisis de los componentes de la institucionalidad del mecanismo, de acuerdo



con las herramientas establecidas por Balsiger et al. (2020), trabajo que se encuentra desarrollado en el estado de la cuestión de la presente investigación. Los investigadores emplean dicho marco para realizar un análisis de todos los mecanismos regionales de gobernanza de montañas, con excepción de la IAM.

Recordando el capítulo 1, la primera dimensión de la gobernanza propuesto por Balsiger et. al (2020) corresponde a la territorialidad del mecanismo, en otras palabras, si es que este cuenta con una delimitación formal de su ámbito de aplicación en términos geográficos. Para ello, los arreglos pueden basarse en criterios ecosistémicos o jurisdiccionales, con repercusiones diferentes respecto a la claridad y monitoreo, y, correspondientemente, con la elegibilidad de financiamiento y la calidad del monitoreo ecológico. En el caso de la IAM, si bien se establece que cuenta con la participación de los siete países de la región andina, no se establece un ámbito de aplicación territorial, en el sentido que no existe una definición de lo que se considera por región andina, ya sea delimitada por cuestiones jurisdiccionales o ecosistémicas.

La segunda dimensión abarca la formalidad institucional del mecanismo. En este caso se tiene una diversidad de prácticas regionales con diferentes niveles de formalidad, los cuales pueden adoptar la forma de tratados internacionales legalmente vinculantes, hasta redes informales vinculadas de manera flexible. La IAM es un caso particular, debido a que mientras una de sus principales características es su naturaleza de asociación voluntaria no vinculante, esta sí posee cierta estructura formal a partir del trabajo del CONDESAN como Secretaría Técnica y de las Coordinaciones Regionales pro-tempore. Además, se tiene un claro mecanismo interno de toma de decisiones, a través de la reunión anual del CPM y los lineamientos ahí adoptados. Sin embargo, esta estructura a la vez carece de seguridad jurídica y perjudica la perspectivas de la IAM para desarrollar plenamente acciones para cumplir con sus objetivos. Además, perjudica el financiamiento al cual puede acceder la iniciativa y a su capacidad generadora de proyectos regionales.

La tercera dimensión se circunscribe a la integración intersectorial que el mecanismo incluye dentro de sus actividades, en virtud de la complejidad temática alrededor de las montañas. Estas pueden abarcar desde ámbitos ambientales y de recursos, hasta la salud, el transporte, el uso de la tierra, etc. La implementación de los mismos puede quedarse solamente en referencias declarativas, o incluso pueden llevar al establecimiento de grupos de trabajo

temáticos. La IAM como funciona actualmente sería un ejemplo del primer tipo de implementación. Las Mesas de Trabajo establecidas trabajan en torno al fortalecimiento de la propia iniciativa mediante la planificación estratégica y la movilización de fondos. Lo que se tiene en términos intersectoriales es la Agenda Estratégica sobre Adaptación al Cambio Climático en las Montañas de los Andes (2018), en la cual se declaran objetivos en torno a la agricultura, la industria, los recursos hídricos, la biodiversidad, la salud, la prevención de desastres, etc.

La cuarta dimensión considera la participación de la sociedad civil y la academia, y cuánto estas se integran al proceso de toma de decisiones del mecanismo, lo cual también depende en gran medida del nivel de la profesionalización de la misma y del grado de formalización del arreglo. En los casos con una participación más desarrollada las organizaciones de la sociedad civil tienen la opción de convertirse en observadores de los mecanismos. De lo contrario, las mismas pueden actuar como promotoras de la generación e intercambio de conocimiento. En la IAM no se cuenta con participación de la sociedad civil o la academia dentro del proceso de toma de decisiones, sino más bien como beneficiarios de las actividades de la iniciativa destinadas al fortalecimiento de capacidades.

Finalmente, la quinta dimensión corresponde al financiamiento, el cual usualmente es empleado en la provisión de una sede y personal a un organismo permanente como un secretariado, para realizar consultas con expertos o para la organización de reuniones de trabajo y de decisión. Lo más usual entre los distintos arreglos regionales es que las partes asuman de manera compartida los costos relacionados con estos aspectos, o que sean asumidos íntegramente por presidencias pro tempore. De cualquier manera, los propios actores involucrados en el mecanismo hacen aportes relevantes, aún cuando se pueda acceder a otras fuentes, cuya disponibilidad comúnmente está contemplada para sectores no específicos a las montañas. Como se ha podido examinar, la IAM no representa ningún gasto para los países miembros, y las erogaciones son cubiertas por fondos que pueda obtener la Secretaría Técnica. Desde el 2020 hasta la actualidad, estos fondos provienen de COSUDE, a través del programa Adaptación en las Alturas administrado por el CONDESAN.

## **Conclusiones y recomendaciones**

Hemos examinado el proceso histórico y la estructura institucional de la gobernanza ambiental global y los distintos regímenes que operan dentro de este esquema, así como el marco teórico pertinente. También se revisó el desarrollo progresivo de la temática de ecosistemas de montaña en la agenda internacional. Se puede destacar de estos procesos que los ecosistemas de montaña surgen como un tema inicialmente impulsado por asociaciones científicas y ciertos Estados montañosos, y que históricamente ha estado subsumido a otros temas como el cambio climático y la biodiversidad.

Como resultado, no existe un marco normativo global legalmente vinculante. En su lugar, se tiene a la Alianza para las Montañas. Esta es una asociación voluntaria que, junto con otros países interesados como el Perú, ha impulsado la conformación de diversos mecanismos regionales para el desarrollo sostenible de las montañas, entre los cuales se encuentra la IAM. Esta es una iniciativa conformada por los siete países que comparten la cordillera de los Andes, como una plataforma de cooperación y promoción de políticas a favor del desarrollo sostenible de las montañas y sus poblaciones. Su creación se dio en el marco del proceso descrito y gradualmente ha fortalecido su institucionalidad.

La IAM es importante en tanto es el único régimen internacional en la región de los Andes que aborda específicamente el desarrollo de las montañas. Estos espacios tienen una relevancia central para los intereses del Perú debido a los múltiples servicios ecosistémicos que proveen, destacando la regulación hídrica y sus efectos en la provisión de agua potable, saneamiento, irrigación agrícola y generación energética; la biodiversidad y su relación con la producción agrícola, la variedad genética y el comercio internacional; la prevención contra los desastres y la mitigación contra el cambio climático; la conservación del patrimonio cultural, etc. Estos servicios son clave para el bienestar de la población, no solo la de montaña, sino toda en su conjunto. Como se puede notar, su provisión se relaciona con los tres pilares del desarrollo sostenible: el social, el ambiental y el económico.

En este sentido, la IAM funciona como una plataforma para la promoción de los intereses peruanos, y actúa como un complemento a las diversas acciones que el país ha adoptado en materia de conservación y desarrollo de montañas, tanto nacionales como internacionales. En el ámbito nacional las medidas varían desde acuerdos políticos, instituciones encargadas (MINAM, INAIGEM, MRE,

etc.), grupos intersectoriales (GTM, CANCC) e instrumentos de política, los cuales incluyen leyes, estrategias y planes, tanto nacionales como regionales. El desarrollo de estas acciones nacionales sigue un patrón similar al descrito anteriormente, en el cual el tema de las montañas está subordinado a otras temáticas y se cuenta con un limitado desarrollo de instituciones e instrumentos exclusivos a los ecosistemas de montaña.

En el ámbito internacional, el Perú ha asumido una serie de compromisos internacionales, vinculantes y no vinculantes, que han dado paso a la creación de mecanismos internos para darles cumplimiento y hacerles seguimiento, así como realizar el envío de informes voluntarios a los organismos supervisores. Además, el Perú ha participado activamente en todo foro internacional disponible que esté relacionado con el tema de montañas, promoviendo su inclusión y los intereses peruanos relacionados con el mismo. Esta participación se ha dado principalmente en el marco de la AGNU, mediante el patrocinio y apoyo de resoluciones de desarrollo sostenible de montañas; los mecanismos derivados de compromisos internacionales y su seguimiento; la Alianza para las Montañas, tanto en su inceptión y parte de su comité directivo; y la IAM, con protagonismo durante su génesis y consolidación institucional mediante su gestión como Coordinador Regional pro tempore.

De esta manera, los objetivos planteados por la IAM coinciden con los intereses peruanos respecto de las montañas y con sus propios objetivos de desarrollo sostenible y fortalecimiento de la institucionalidad interna. La iniciativa entonces ayuda a dar cumplimiento a los instrumentos de política planteados internamente y a los compromisos internacionales asumidos por el país. Además, coadyuvan con la estrategia aplicada por el MRE, la cual ha incluido un impulso constante hacia la visibilización y posicionamiento del tema en la agenda internacional, la promoción de espacios de intercambio de conocimientos para el fortalecimiento institucional nacional y el impulso para la generación de proyectos relacionados con el desarrollo sostenible de montañas.

La IAM, sin embargo, aún tiene un amplio espacio para seguir desarrollando su institucionalidad, como fue evidenciado a partir del análisis de gobernanza realizado sobre la base de cinco dimensiones clave, en las cuales aún se tienen brechas respecto a otros mecanismos de gobernanza regionales. Esto significaría la posibilidad de que la plataforma sea utilizada para la coordinación de posturas regionales en foros internacionales, la sensibilización y

concientización y el desarrollo de un mayor número de proyectos. Por ello, se procede a sugerir, para su evaluación y eventual implementación, las siguientes recomendaciones de política respecto a la IAM y a la labor del MRE pertinente a las montañas:

En primer lugar, se propone impulsar desde la labor de punto focal político de la Dirección de Medio Ambiente (DMA) la formalización y la vinculatoriedad de la IAM a través de la elaboración y firma de un tratado internacional. Como se ha analizado, la IAM actualmente carece de seguridad jurídica al no existir un acuerdo vinculante entre los países miembros, y está financiada enteramente por el programa de cooperación internacional suizo Adaptación en las Alturas, administrado por el CONDESAN, quien también funge como Secretaría Técnica. Como consecuencia, no hay certeza sobre la existencia a largo plazo de la misma.

Es pertinente incluir en esta reforma las dimensiones de gobernanza referentes a la territorialidad y a un esquema de financiamiento que no dependa enteramente de fondos de cooperación internacional, sino que contemple también aportes de las partes. Los beneficios que esta reforma traería se traducirían en seguridad y personalidad jurídica para la institución, una mayor garantía a su permanencia en el tiempo y un ámbito claro de aplicación. Además, junto con la fuente de financiamiento estable de parte de las partes, se transmitiría una imagen de seriedad a la posición de los países andinos y su compromiso con la temática. Todos estos factores son cruciales para el acceso de fondos adicionales de cooperación internacional y la generación de proyectos regionales viables. Otras dimensiones de gobernanza que deben incluirse en esta reforma consiste en la inclusión de espacios de diálogo y consulta con la sociedad civil y asesoramiento de la academia dentro del proceso de toma de decisiones, de manera que el acuerdo cuente con legitimidad social y con evidencia para la formulación de sus políticas

En segundo lugar, se propone que el Perú plantee brindar a la Secretaría Técnica de la IAM una condición de permanencia. La necesidad de esta medida fue evidenciada durante la convocatoria que se realizó para seleccionar a la organización que ocuparía este cargo por el periodo 2023-2027, en la cual se planteó una serie de requisitos para ocupar el cargo y una larga lista de funciones. La única postulación realizada en el marco de este proceso correspondió al mismo CONDESAN, el cual viene desempeñando esa función desde el 2018. No se tiene claro que ocurriría después del 2029, finalizado el periodo del CONDESAN y su

renovación, dado que no existen otras opciones, ya sea por falta de capacidades o de interés.

Al brindarle la calidad de permanencia, se tendrían beneficios muy similares a los descritos en la primera recomendación. Se transmite una mayor seguridad institucional de cara a la captación de fondos provenientes de mecanismos de cooperación internacional y también de cara a los actores nacionales y la generación de proyectos. Le daría un esquema de continuidad a la labor de la IAM, a través de la labor del CONDESAN. Por otro lado, el CONDESAN ha demostrado a lo largo de su larga trayectoria y experiencia en la gestión de alianzas y proyectos que cuenta con todos los requisitos necesarios para seguir cumpliendo con la función de ST. Es poco probable que se posicione una organización similar en el corto y mediano plazo.

En tercer lugar, se recomienda evaluar la inclusión de los ecosistemas de montaña a los mecanismos bilaterales, específicamente al trabajo de los Gabinetes Binacionales. Como producto de la investigación también se ha podido arribar a recomendaciones que pueden fortalecer la gestión de la DMA relativa a las montañas. Uno de los ejes perseguidos por la dirección es el posicionamiento del tema en todo foro internacional relevante. Consecuentemente, se plantea evaluar la extensión de esta estrategia a los mecanismos bilaterales, específicamente al trabajo de los Gabinetes Binacionales.

A partir del análisis de las acciones internacionales del Perú en materia de montañas, se examinó las Declaraciones Presidenciales producto de los últimos Gabinetes Binacionales con todos los países vecinos y se tomó nota de que el único documento donde se habla específicamente de los ecosistemas de montaña es el de Bolivia, a pesar de la relevancia común del tema para los países miembros de la iniciativa. En el resto de declaraciones se abordan otros temas como el cambio climático, la biodiversidad y la gestión hídrica y de desastres. Por ello, se plantea dar impulso al tema en estos mecanismos también. Para ello, se tendría que concertar la posición peruana entre los diferentes sectores involucrados y coordinar con las carpetas binacionales correspondientes, de manera que se evalúe y plantee la inclusión del tema a las contrapartes limítrofes.

En cuarto lugar, se recomienda que el MRE busque formar parte del proceso de elaboración de la Política Nacional de Glaciares y Ecosistemas de Montaña (PNGYEM). Se tomó nota de que el INAIGEM actualmente está en proceso de elaboración de la referida política, para lo cual ha conformado un

Grupo Impulsor de Trabajo Multisectorial (GITM) conformado por instituciones como PRODUCE, MIDAGRI, MINEM, etc. Sin embargo, a pesar del componente de política exterior abarcado en la temática, el MRE no está participando de este proceso. Por ello, se plantea que coordine con el INAIGEM y el MINAM su asesoramiento del proceso, de manera que la PNGYEM pueda reflejar las consideraciones pertinentes al sector.

En quinto lugar, se sugiere evaluar y plantear, desde la Cancillería, la autonomía del Grupo Técnico de Montañas (GTM) respecto de la CONADIB, de manera que se constituya como un Comité Nacional similar a la experiencia positiva de otros países, como Argentina. La configuración actual establece que el GTM, la plataforma nacional de trabajo intersectorial especializada en montañas, se encuentra subsumido a la CONADIB, subordinando la temática de montañas a la biodiversidad. Por consecuencia, le resta relevancia a las otras aristas que forman parte del tema.

Se reconoce que este planteamiento representaría diversos obstáculos en su implementación, debido a que la rectoría en esta materia es ejercida por el MINAM, por lo que tendría que concertar la propuesta con dicho ministerio. Por otro lado, esta medida supondría un análisis delicado de las competencias de cada institución interviniente y se necesitaría de un cambio normativo, dado que la estructura actual se encuentra dictaminada en el Reglamento Interno de la CONADIB. (R.S. N° 157-2009-MINAM)

Finalmente, se debe dejar en claro que una condición habilitante para la adecuada implementación de estas propuestas y de la labor del MRE en este tema debe ser el reforzamiento técnico y económico del INAIGEM, como punto focal técnico en materia de glaciares y ecosistemas de montaña. Aunque dicha institución ha demostrado ser un actor competente y eficaz en la realización de sus labores, aún requiere de recursos para poder implementar efectivamente proyectos de restauración ecosistémica y adaptación al cambio climático. De esta manera, el Perú demostraría ser consecuente con la importancia que le otorga a los ecosistemas de montaña en sus diferentes actuaciones internacionales. Esto es de vital importancia, como se ha dejado en claro a lo largo de la investigación, dada la importancia fundamental que guarda la cordillera de los Andes para el desarrollo sostenible de nuestra población.

### Bibliografía:

- Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1995)
- Acuerdo Nacional. (2002).  
<https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/>
- AGNU. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible
- AGNU. (2021). Año Internacional del Desarrollo Sostenible de las Montañas (2022). A/RES/76/129
- AGNU. (2022). Desarrollo sostenible de las montañas. A/RES/77/172
- Aguilar, L. (2006). Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica de México
- ANA. (2015). Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos.  
[https://www.ana.gob.pe/sites/default/files/default\\_images/politica\\_y\\_estrategia\\_nacional\\_de\\_recursos\\_hidricos\\_ana.pdf](https://www.ana.gob.pe/sites/default/files/default_images/politica_y_estrategia_nacional_de_recursos_hidricos_ana.pdf)
- ANA. (2018). Cuentas Ambientales y Económicas del Agua en el Perú: Documento Técnico 2018.  
<https://repositorio.ana.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12543/4705/ANA0003201.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. Basic Books.
- Baldwin, D. (1993). *Neoliberalism, neorealism and World Politics*. En Baldwin, D. (Ed.). *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate* (pp. 3-25). Columbia University Press.
- Balsiger, J.; Dupuits, E.; Scolobig, A . (2020). International experience in transboundary mountain governance: insights for Andean cooperation.
- Balsiger, J.; Prys, M. (2014). Regional agreements in international environmental politics. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 16(2), 239–260. doi:10.1007/s10784-014-9256-3



- Balsiger, J.; Vandever, S. (2012). Navigating Regional Environmental Governance. *Global Environmental Politics*. 12 (3). 1-17. DOI:10.1162/GLEP\_e\_00120.
- Basiago, A. (1999). Economic, social, and environmental sustainability in development theory and urban planning practice. *Environmentalist*, 19, 145-169. <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1006697118620>
- BCRP. (2022). Producto bruto interno por sectores productivos. Series estadísticas.
- CAN (2002). Estrategia regional de biodiversidad para los países del trópico andino. Decisión 523
- CAN. (2007). ¿El fin de las cumbres nevadas? Glaciares y cambio climático en la Comunidad Andina.
- CAN. (2020). Carta Ambiental Andina
- CANCC. (2020). Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional del Perú: reporte de actualización periodo 2021 – 2030.
- Ceci, P.; Hofer, T; Manuelli, S; Romeo, R; Veith, C. (2011). The FAO and Mountain Partnership Engagement With Mountains. *Mountain Research and Development*, 31(1), 54-57.
- CEPLAN (2020). II Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.
- Comission on Global Governance. (1995). *Our global neighborhood: the report of the Commission on Global Governance*.
- Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (1994)
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992)
- Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres. (1979).
- Convenio de Diversidad Biológica (1992)
- Convenio para la Conservación y Manejo de la Vicuña. (1979).
- Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres. (1973).
- Convenio sobre los Humedales de Importancia Internacional. (1971).

- Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Sostenible. (2002). Documento A/CONF.199/7.
- Debarbieux, Bernard & Price, Martin. (2008). Representing Mountains: From Local and National to Global Common Good. *Geopolitics*, 13, 148-168. 10.1080/14650040701783375.
- Devenish, C.; Gianella, C. (2012). *20 Years of Sustainable Mountain Development in the Andes – From Rio 1992 to 2012 and Beyond*. CONDESAN, Lima.
- Declaración de los Andes. (2004).
- Declaración de San Carlos de Bariloche. (2015).
- Declaración de San Miguel de Tucumán. (2007).
- Declaración Presidencial de La Paz. (2021).
- Declaración Presidencial de Loja. (2022).
- Declaración Presidencial de Santiago. (2022).
- Declaración Presidencial de Villa de Leyva. (2022).
- Disposiciones generales para la gestión multisectorial y descentralizada de los humedales del 2021. (2021). DS 006-2021-MINAM
- Egan, P; Price, M. (2017). *Mountain Ecosystem Services and Climate Change: A Global Overview of Potential Threats and Strategies for Adaptation*. UNESCO
- Estrategia Regional de Conservación y Uso Sostenible de los Humedales Altoandinos. (2005). COP 9 de la Convención de RAMSAR
- FAO. (2014). *Cordillera de Los Andes, una oportunidad para la integración y desarrollo de América del Sur*
- FAO. (2023). *Building resilience into watersheds – A sourcebook*.
- Fukuda-Parr, S; McNeill, D. (2019). Knowledge and Politics in Setting and Measuring the SDGs: Introduction to Special Issue. *Global Policy*. 10(1). 5-15. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12604>
- Goodland, R.; Daly, H. (1996). Environmental sustainability: Universal and non-negotiable. *Ecological applications*, 6(4), 1002–1017. Wiley.
- Grover, V. (2015). En Grover, V; Borsdorf, A.; Breuste, J.; Tiwari, P.; Frangetto, F. (Eds.). *Impact of Global Changes on Mountains: Responses and Adaptation* (pp. 16-30). CRC Press

- Grupo de Contacto sobre Humedales Altoandinos de la Convención Ramsar, 2005. Estrategia regional de conservación y uso sostenible de los humedales altoandinos.  
[https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/humedales\\_altoandinos\\_espanol\\_9.pdf](https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/humedales_altoandinos_espanol_9.pdf)
- Grupo de Trabajo Multisectorial de naturaleza temporal encargado de generar información técnica para orientar la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (2018). Informe final del GTM-NDC
- Haggard, S.; Simmons, B. (1987). Theories of International Regimes. *International Organization*, 41(3), 491-517. <https://doi.org/10.1177/1354066195001003001>
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*. 162 (2859). 1243-1248.  
<https://www.jstor.org/stable/1724745>
- Hufty, M. (2011). *Governance: Exploring Four Approaches and Their Relevance to Research*. En Wiesmann, U. y Hurni, H. (Eds.). *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives* (pp. 165-183). Geographica Bernensia
- IAM. (2017). Agenda Estratégica sobre la Adaptación al Cambio Climático en las Montañas de los Andes
- IAM. (2022a). Hoja de ruta para fortalecer la gobernanza.  
<https://iam-andes.org/wp-content/uploads/2022/08/HOJA-DE-RUTA-IAM-altares.pdf>
- IAM. (2022b). Plan de Acción 2022-2026.  
<https://iam-andes.org/wp-content/uploads/2022/08/PLAN-DE-ACCION-IAM-altares.pdf>
- IAM. (2022c). Manual de Procedimientos del Mecanismo de Coordinación Regional-IAM.  
<https://iam-andes.org/wp-content/uploads/2022/09/MANUAL-DE-PROCEDIMIENTOS-Iniciativa-Andin-a-de-Montanas.-Actualizado-ST-31.08.22.pdf>
- IAM. (2022d). Llamado a la Acción.
- INAIGEM. (2017). Informe de la Situación de los Glaciares y Ecosistemas de Montaña en el Perú.  
<https://www.inaigem.gob.pe/wp-content/uploads/2019/04/Interiores-Informe-anual-2017.pdf>
- INAIGEM. (2021). Ecosistemas de Montaña. Política Nacional de Glaciares y Ecosistemas de Montaña. <https://inaigem.gob.pe/web2/politicas/>

- INEI. 2013. Anuario de Estadísticas Ambientales.  
[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1140/cap02.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1140/cap02.pdf)
- IPCC. (2007). *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change
- IPSOS. (2022). Identidad Nacional: Informe con las principales actitudes de los peruanos hacia el país.
- Jackson, R.; Sørensen, G. (1999). *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*.
- Jessop, B. (1998), The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, 50: 29-45.  
<https://doi.org/10.1111/1468-2451.00107>
- Kacowicz, A. (2018). Regional Governance and Global Governance: Links and Explanations Governance and Global Governance. *Global Governance*, 24(1), 61-79. <https://www.jstor.org/stable/44861170>
- Keohane, R.; Nye, J. (Eds.) (1972). *Transnational Relations and World Politics*.
- Keohane, R.; Nye, J. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*.
- Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.
- Keohane, R. (1986). *Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond*. En Keohane, R. (Ed.). *Neorealism and its Critics* (pp 158-203). Columbia University Press.
- Keohane, R. (1989). *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Westview Press, Inc.
- Kooiman, J. (1993). *Social Political Governance: Introduction*. En Kooiman, J. (Ed.). *Modern Governance: New Government-Society Relations* (pp 1-8). Sage Publications
- Körner, C.; Masahiko, O. (2005). En *Millennium Ecosystem Assessment, Ecosystems and Human Well-being: Current State and Trends* (pp. 683-713). Island Press, Washington DC.
- Krasner, S. (1983). *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*. En Krasner, S. (Ed.). *International Regimes* (pp. 1-22). Cornell University Press.

- Lamont, C. (2015). *Research Methods in Politics and International Relations*. SAGE.
- Lemos, M; Agrawal, A. (2006). Environmental Governance. *Annual Review of Environment and Resources*, 31, 297-325. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.31.042605.135621>
- Levy, M.; Young, O.; Zürn, M. (1995). The Study of International Regimes. *European Journal of International Relations*, 1(3), 267-330.
- Ley de áreas naturales protegidas. (1997). Ley N° 26834
- Ley de los Recursos Hídricos. (2017). Ley N° 29338
- Ley Forestal y de Fauna Silvestre. (2011). Ley N° 29763
- Ley General del Ambiente. (2005). Ley N° 28611.
- Ley Marco de Cambio Climático. (2018). Ley N.° 30754
- Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. (2005). Ley N° 28245
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. (2022). Ley N° 27867
- Ley que crea el Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña. (2017). Ley N° 30286
- Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. (2015).
- Messerli, B. (2012). Global Change and the World's Mountains. *Mountain Research and Development*, 32(1), 55-63. <https://www.jstor.org/stable/mounresedeve.32.s1.s55>
- Meuleman, L. (2010). The Cultural Dimension of Metagovernance: Why Governance Doctrines May Fail. *Public Organization Review*, 10, 49–70. DOI: 10.1007/s11115-009-0088-5.
- Millennium Ecosystem Assessment. (2003). *Ecosystems and Human Well-being: A Framework for Assessment*. Island Press.
- MINAM. (2009). Mapa de Regiones Hidrográficas del Perú. <https://sinia.minam.gob.pe/mapas/mapa-regiones-hidrograficas-peru-ilac-2008>
- MINAM. (2014a). Perú, país de montañas: los desafíos frente al cambio climático.
- MINAM. (2014b). Estrategia Nacional de Diversidad Biológica al 2021 (Plan de Acción 2014 - 2018)
- MINAM. (2015a). Estrategia Nacional de Cambio Climático

- MINAM. (2015b). Estrategia Nacional de Humedales
- MINAM. (2016a). Tercera Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. <https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/sinia/archivos/public/docs/tercera-comunicacion.pdf>
- MINAM. (2016b). Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático
- MINAM. (2017). Perú: País de Montañas - Hoja de Ruta para el Desarrollo Sostenible de los Ecosistemas de Montaña hacia el 2021.
- MINAM. (2018). Mapa Nacional de Ecosistemas del Perú. Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA). <https://sinia.minam.gob.pe/mapas/mapa-nacional-ecosistemas-peru>
- MINAM. (2019). Sexto informe nacional sobre diversidad biológica: la biodiversidad en cifras. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/360831/La\\_Biodiversidad\\_en\\_Cifras\\_final.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/360831/La_Biodiversidad_en_Cifras_final.pdf)
- MINAM. (2020). Informe Final sobre Metas y Medidas para alcanzar la NDT al 2030
- MINAM. (2021a). Política Nacional del Ambiente al 2030
- MINAM. (2021b). Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030
- MINAM. (2023). Tercer Informe Bienal de Actualización del Perú ante la CMNUCC.
- Mindreau, M. (2001). *Introducción a la teoría de las relaciones internacionales*.
- Mittermeier, R. (1997). *Megadiversidad: Los países biológicamente más ricos del mundo*.
- Morin, J.; Orsini, A.; Trudeau, H.; Duplessis, I.; Lalonde, S.; Van de Graaf, T.; De Ville, F.; O'Neill, K.; Roger, C.; Dauvergne, P.; Oberthür, S.; Biermann, F.; Ohta, H.; Ishii, A. (2013). Insights from Global Environmental Governance. *International Studies Review*, 15(4), 562–589. <http://www.jstor.org/stable/24032988>
- Najam, A.; Papa, M.; Taiyab, N. (2006). *Global Environmental Governance: A Reform Agenda*. International Institute for Sustainable Development
- Ñaupas, H., Mejía, E., Novoa, E. y Villagómez, A. (2013). Metodología de la investigación cuantitativa-cualitativa y redacción de la tesis. Ediciones de la Universidad de Bogotá

- Nye, J. (1988). *Neorealism and Neoliberalism*. *World Politics*, 40(2), 235-251.  
<http://www.jstor.org/stable/2010363?origin=JSTOR-pdf>
- OCDE. (2021). *Gobernanza del Agua en Perú*. OECD Publishing.  
<https://doi.org/10.1787/f826f55f-es>.
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. 2015-2030*.  
[https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press
- O'Meara, R. (1984). Regimes and Their Implications for International Theory. *Millennium*, 13(3), 245-264. <https://doi.org/10.1177/03058298840130030301>
- ONU. (1972). *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano. Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (Documento de las Naciones Unidas A/CONF.48/14, p. 2 y Corr.1)*.
- ONU. (1993). *Agenda 21: Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible; Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*.
- ONU. (2002). *Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible y Plan de Implementación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible*
- ONU. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.
- Paul, T. (2012). *Regional transformation in international relations*. En Paul, T. (Ed.). *International Relations Theory and Regional Transformation* (pp. 3-21). Cambridge University Press.
- PCM. (2021). *Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050*
- Pierre, J.; Peters, B. (2000). *Governance, Politics and the State*. Palgrave Macmillan
- PNUMA (2020). *Introduction to Environmental Governance*
- Price, Martin. (2015). Transnational governance in mountain regions: Progress and prospects. *Environmental Science & Policy*, 49, 95-105.  
10.1016/j.envsci.2014.09.009.

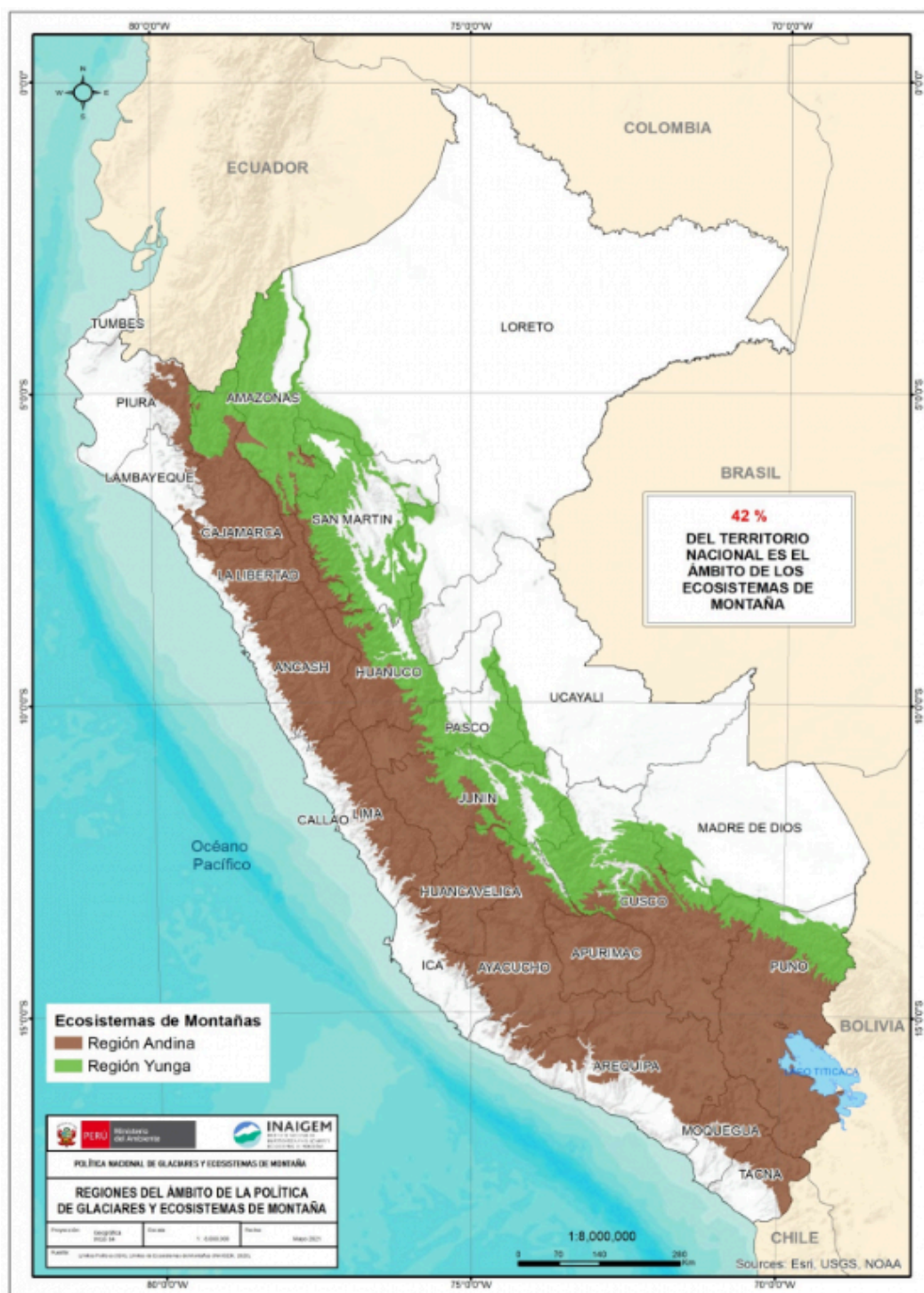
- Porras, J. (2001). *Policy Network* o red de políticas públicas: Una introducción a su metodología de investigación. *Estudios Sociológicos*, 19(3), 721-745. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59805707>
- Reglamento de la Ley Marco de Cambio Climático. (2019). DS N° 013-2019-MINAM
- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance and accountability*. Open University Press.
- Rosecrance, R. (1986). *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*.
- Rosenau, J. (1980). *The Study of Global Interdependence: Essays on the Transnationalisation of World Affairs*.
- Rosenau, J. (1992). *Governance, Order, and Change in World Politics*. En Rosenau, J; Czempiel, O. (Eds.). *Governance without Government: Order and Change In World Politics* (pp. 1-29). Cambridge University Press
- Salomón, M. (2002). La Teoría de las Relaciones Internacionales en los Albores del Siglo XXI: Diálogo, Disidencia, Aproximaciones. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 4, 1-59.
- Sánchez, L; Reyes, O. (2010). Medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático en América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39781-medidas-adaptacion-mitigacion-frente-al-cambio-climatico-america-latina-caribe>
- Scoville-Simonds, M. (2016). The Governance of Climate Change Adaptation Finance—An Overview and Critique. *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement*, 7(1). <https://doi.org/10.4000/poldev.2243>
- Speth, J.; Haas, P. (2006). *Global Environmental Governance: Foundations of Contemporary Environmental Studies*. Island Press
- Steans, J.; Pettiford, L.; Diez, T.; El-Anis, I. (2001). *An Introduction to International Relations Theory: Perspectives and Themes*.
- Stein, A. (1983). *Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World*. En Krasner, S. (Ed.). *International Regimes* (pp. 115-140). Cornell University Press
- Strange, S. (1983). *Cave! hic dragones: a critique of regime analysis*. En Krasner, S. (Ed.). *International Regimes* (pp. 337-354). Cornell University Press



- Tapia, M. (2013). Diagnóstico de los ecosistemas de montañas en el Perú. FAO - MINAM
- Viotti, P.; Kauppi, M. (1999). *International Relations Theory*. Pearson Education
- Waeber, O. (1996). The rise and fall of the inter-paradigm debate. En Smith, S.; Booth, K.; Zalewski, M. (Eds.). *International Theory Positivism and Beyond* (pp. 149-185). Cambridge University Press
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Random House.
- Young, O. (1983). *Regime dynamics: the rise and fall of international regimes*. En Krasner, S. (Ed.). *International Regimes* (pp. 93-114). Cornell University Press.
- Young, O. (1996). Institutional Linkages in International Society: Polar Perspectives, *Global Governance*, 2(1), 1-24.  
<https://www.jstor.org/stable/27800125>
- Zelli, F.; van Asselt, H. (2012). Navigating regional environmental governance. *Global Environmental Politics*, 12(3), 1-17.  
[https://doi.org/10.1162/GLEP\\_a\\_001](https://doi.org/10.1162/GLEP_a_001)
- Zukang, S. (2012). The Future We Want?. *UN Chronicle*. 1 & 2 (XLIX).

## Anexos

### Anexo 1: Ecosistemas de montaña según el Mapa de Nacional de Ecosistemas



Fuente: INAIGEM (2021) basado en el mapa nacional de ecosistemas del Perú (MINAM, 2018)

## Anexo 2: Clasificación y extensión de los ecosistemas de montaña

Región Natural	Mapa de ecosistemas del Perú	Ecosistemas de montañas (EM)	Área (km <sup>2</sup> )	% Superficie de EM
Yunga (Selva Alta)	Bosque basimontano de yunga	Bosque de Yunga	149,733	27.2%
	Bosque montano de yunga			
	Bosque altimontano de yunga			
Andina	Pajonal de puna seca	Pastizales	182,085	33.1%
	Pajonal de puna húmeda			
	Jalca			
	Bofedal	Humedales	6,309	1.1%
	Páramo			
	Matorral andino	Matorral	101,241	18.4%
	Bosque relictó altoandino	Bosques andinos	8,109	1.5%
	Bosque relictó montano occidental			
	Bosque relictó mesoandino			
	Bosque interandino estacionalmente seco			
Zona periglaciár y glaciár	Zona periglaciár y glaciár	29,596	5.4%	

Fuente: INAIGEM (2021) basado en el mapa nacional de ecosistemas del Perú (MINAM, 2018)

### Anexo 3: Regiones hidrográficas del Perú



Fuente: MINAM (2009)

#### Anexo 4: Lista de humedales Ramsar de importancia internacional

Humedales Ramsar	Fecha de incorporación	Departamento
Manglares de San Pedro de Vice	12/06/2008	Piura
Lagunas Las Arreviatadas	15/07/2007	Cajamarca
Humedal Lucre — Huacarpay	23/09/2006	Cusco
Bofedales y Laguna de Salinas	28/10/2003	Arequipa
Laguna del Indio — Dique de los Españoles	28/10/2003	Arequipa
Complejo de humedales del Abanico del río Pastaza	5/06/2002	Loreto
Lago Titicaca	20/01/1997	Puno
Reserva Nacional de Junin	20/01/1997	Junín y Pasco
Santuario Nacional Los Manglares de Tumbes	20/01/1997	Tumbes
Pantanos de Villa	20/01/1997	Lima
Pacaya Samiria	30/03/1992	Loreto
Paracas	30/03/1992	Ica
Santuario Nacional Laguna de Mejía	30/03/1992	Arequipa

Fuente: INEI (2013)

#### Anexo 5: Participantes del GTM

- Un representante del Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña - INAIGEM; quien lo coordina:
- Un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores - MRE
- Un representante del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego — MIDAGRI
- Un representante de la Autoridad Nacional del Agua - ANA
- Un representante del Ministerio de Energía y Minas — MEM
- Un representante del Ministerio del Ambiente - MINAM
- Un representante del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP
- Un representante de Instituto Geofísico del Perú — IGP
- Un representante del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú - SENAMHI
- Un representante del Ministerio de la Producción - PRODUCE
- Un representante de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR
- Un representante del Ministerio de Cultura — MINCUL
- Un representante del Consorcio para el Desarrollo Sostenible Eco-región Andina — CONDESAN
- Un representante de Naturaleza y Cultura Internacional — NCI
- Un representante del Programa Bosques Andinos — HELVETAS
- Un representante de CARE-Perú
- Un representante de Instituto de Montaña - IM:
- Un representante del Centro de Competencia del Agua — CCA.

## Anexo 6: Avances de la PNGYEM

Importancia/Ejes	Objetivos Prioritarios	Lineamientos
1. Ecosistemas de montaña para la provisión de agua	OP 1. Asegurar la contribución de los ecosistemas de montaña para la provisión de agua	1.1. Incrementar el nivel de conocimiento sobre los ecosistemas de montaña y sus servicios de regulación hídrica para la toma de decisiones de los actores públicos y privados
		1.2 Promover la conservación, restauración o gestión sostenible de los ecosistemas de montaña y sus servicios de regulación hídrica
2. Ecosistemas de montaña para la seguridad de las personas	OP 2. Asegurar la contribución de los ecosistemas de montaña para la seguridad de las personas	2.1 Incrementar el nivel de conocimiento sobre la gestión de riesgos de desastres y cambio climático para la toma de decisiones de los actores públicos y privados
		2.2 Promover la implementación de las medidas de adaptación al cambio climático (NDC de adaptación) de manera articulada
3. Ecosistemas de montaña para la mitigación al cambio climático	OP 3. Asegurar la contribución de los ecosistemas de montaña para la mitigación al cambio climático	3.1 Incrementar el nivel de conocimiento sobre los ecosistemas de montaña y la capacidad de captura de carbono para la toma de decisiones de los actores públicos y privados
		3.2 Promover la implementación de las medidas de mitigación al cambio climático (NDC de mitigación) de manera articulada
4. Ecosistemas de montaña para la prosperidad	OP 4. Fortalecer las cadenas de valor sostenibles basadas en la biodiversidad de las montañas	4.1 Promover la cadena de valor basada en la agrobiodiversidad de las montañas
		4.2 Promover la cadena de valor basada en los recursos turísticos naturales de las montañas

Fuente: INAIGEM (2021)