
SITUACIÓN DE LOS AGRONEGOCIOS EN EL PERÚ

CON ENFOQUE DE DERECHOS Y REDUCCIÓN DE LA DEFORESTACIÓN

Autor: Jimpson Dávila Ordóñez

Documentos de Trabajo de Oxfam

Los Documentos de Trabajo de Oxfam han sido elaborados para contribuir al debate público e invitar a la retroalimentación sobre temas de política de desarrollo y ayuda humanitaria. Son documentos “en progreso” y no necesariamente constituyen publicaciones finales ni reflejan las posiciones políticas de Oxfam. Las opiniones y recomendaciones expresadas son del autor y no necesariamente representan los puntos de vista de Oxfam.

Para obtener más información o comentar sobre este documento, envíe un correo a comunicaciones.peru@oxfam.org.

Situación de los agronegocios en el Perú con enfoque de derechos y reducción de la deforestación

Autor: Jimpson Dávila Ordóñez

Editado por:

© Oxfam

© Fundación Oxfam Intermón

Calle Diego Ferré 365, Miraflores, Lima-Perú

<https://peru.oxfam.org>

Primera edición: febrero 2025

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2025-01796

Las opiniones y recomendaciones expresadas son del autor y no necesariamente representan los puntos de vista de Oxfam.

ÍNDICE

Siglas y acrónimos	4
Resumen ejecutivo	5
1.- Introducción.....	14
2.- Tendencia internacional e impacto en el mercado de productos agroexportables	15
3.- Las políticas nacionales y su vinculación con los agronegocios y lucha contra la deforestación.....	18
3.1.- La política económica y los agronegocios	18
3.2.- La política agraria y los agronegocios	19
3.3.- La política ambiental y los agronegocios	22
4.- Planes nacionales en materia de monocultivos: palma aceitera, cacao y café	27
4.1.- Plan Nacional de Desarrollo Sostenible de la Palma Aceitera en el Perú (2016 – 2025)	27
4.2.- Plan Nacional para el Desarrollo de la Cadena del Valor del Cacao – Chocolate al 2030.....	29
4.3.- Plan Nacional de Acción del Café Peruano 2018 – 2030.....	31
5.- Políticas regionales y su vinculación con los agronegocios y la lucha contra la deforestación	34
5.1.- La región San Martín	34
5.2.- La región Ucayali.....	36
5.3.- La región Amazonas	37
5.4.- La región Loreto.....	38
5.5.- La región Madre de Dios	39
6.- Proyectos de inversión en materia de agronegocios en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental	41
6.1.- Proyectos de inversión de agronegocios en la región San Martín	44
6.2.- Proyectos de inversión de agronegocios en la región Ucayali	47
6.3.- Proyectos de inversión de agronegocios en la región Amazonas	47
6.4.- Proyectos de inversión de agronegocios en la región Loreto.....	49
6.5.- Proyectos de inversión de agronegocios en la región Madre de Dios	51
7.- Agronegocios, <i>drivers</i> y tendencias de la deforestación.....	52
7.1.- Agronegocios y deforestación en San Martín.....	53
7.2.- Agronegocios y deforestación en Ucayali	55
7.3.- Agronegocios y deforestación en Amazonas.....	56
7.4.- Agronegocios y deforestación en Loreto	58
7.5.- Agronegocios y deforestación en Madre de Dios.....	59
8.- Agronegocios y cambio climático.....	62
8.1.- El Acuerdo de París y el sector agrícola.....	62
8.2.- La regulación de la gestión del cambio climático y las NDC de cultivos en la Amazonía	63
8.3.- Biodiversidad, cambio climático y gestión sostenible de la tierra.....	65
9.- La formalización de la propiedad agraria y sus consecuencias sobre los bosques	67

9.1.- Contexto normativo de la formalización de la propiedad agraria	67
9.2.- El proceso de formalización y titulación de predios rurales en el marco del Decreto Legislativo N° 1089	68
9.3.- El proceso de formalización y titulación de predios rurales en el marco de la Ley N° 31145	73
10.- Estudios habilitantes para el desarrollo de proyectos de agronegocios en la Amazonía.....	77
10.1.- Alcances generales sobre los estudios de suelos, la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor y el cambio de uso	77
10.2.- Levantamiento de suelos y clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor	78
10.3.- Autorización de cambio de uso	81
10.4.- Autorización de desbosque.....	82
11.- Gestión ambiental de las actividades de agronegocios	84
12.- Los efectos de la regulación europea sobre la cadena de suministro agrícola libre de deforestación.....	87
12.1.- Antecedentes y contexto	87
12.2.- Proceso de debida diligencia	88
12.3.- Riesgos identificados	89
12.4.- Las oportunidades de la regulación europea	90
13.- Derechos humanos, defensores ambientales y agronegocios.....	94
13.1.- La tendencia global.....	94
13.2.- El régimen Internacional	96
13.3.- En el marco del Sistema de las Naciones Unidas.....	97
13.4.- En el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos	98
13.5.- En el escenario nacional.....	100
Anexo: Relación de entrevistados.....	104
Referencias bibliográficas	105

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
DEVIDA	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
DGAAA	Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EFA	Entidades de Fiscalización Ambiental
GEI	Gases de Efecto Invernadero
IUCN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
MAAP	Proyecto Monitoreo de la Amazonía Andina
MIDAGRI	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINJUSDH	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
NDC	Contribuciones determinadas a nivel nacional
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
ONERN	Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales
OSINFOR	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
PAMA	Programa de Adecuación de Manejo Ambiental
PIFA	Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental
REDD	Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques en los países en desarrollo
SEIA	Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental
SENACE	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SINEFA	Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

1 RESUMEN EJECUTIVO

Los cambios en las tendencias de los consumidores por alimentos no tradicionales y el incremento poblacional a más de 8 billones de personas generarán presiones sobre los sistemas alimentarios y sobre los ecosistemas. Cifras oficiales señalan que, si esta tendencia no adopta un enfoque de sostenibilidad, podría generar que el 57 % de las especies forestales de la Amazonía se pierdan para el año 2040.

Sin embargo, más que un pronóstico, es una realidad que ocurre hoy. El impacto de la agricultura sobre la Amazonía es crítico. Todos los estudios revisados concluyen que la agricultura a gran y pequeña escala es el principal *driver* de la deforestación; sin embargo, el punto que aún requiere consenso es determinar qué tan dantesco es su impacto sobre los bosques tropicales. Algunos estudios señalan que la actividad agrícola provoca entre el 40 % y el 50 % de la deforestación, mientras que la Estrategia de Bosques y Cambio Climático indica que aproximadamente el 80 % de la deforestación tiene una causa agrícola.

Entre los principales cultivos que desencadenan la pérdida de la cobertura forestal, se encuentran el café, el cacao y la palma aceitera, entre otros. Estos *commodities* han experimentado un crecimiento exponencial en todas las aristas: en términos de exportaciones, en toneladas, en tierras cultivadas y en el Valor Bruto de Producción regional. En la última década, el café (131 %), el cacao (231 %) y la palma aceitera (732 %) experimentaron un crecimiento sin precedentes en términos de hectáreas cultivadas, concentrándose principalmente en las regiones de San Martín y Amazonas. Solo en 2022, se exportaron 254,2 toneladas de café y 65,5 toneladas de cacao. Esta última cifra representa alrededor de 300 millones de dólares en el valor de las exportaciones.

A pesar del crecimiento de los agronegocios en la Amazonía peruana, las bases sobre las cuales reposa el desarrollo agrícola en la selva son frágiles y vulnerables. La agricultura en la Amazonía es principalmente una agricultura familiar (más del 90 %) y de subsistencia (más del 80 %), y se realiza sobre tierras que no han sido formalizadas legalmente (solo el 23 % han sido tituladas, y existen regiones en la Amazonía con solo el 10 % de sus tierras tituladas). Su nivel tecnológico es reducido, por lo que se prioriza un modelo de agricultura extensiva en lugar de una agricultura que incremente la productividad por número de hectáreas. Además, estas actividades, en varios casos, se llevan a cabo incumpliendo el marco legal ambiental y forestal. No tramitan su permiso de desboque y no realizan estudios de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, por lo que las actividades agrícolas se desarrollan en tierras que no tienen aptitud agrícola sino forestal. Esto afecta la sostenibilidad de los bosques, pero a su vez, hace que la agricultura sea menos eficiente debido a la poca calidad del suelo. Como consecuencia de ello, el bosque amazónico históricamente ha perdido 4,7 millones de hectáreas hasta 2022.

Políticas

¿Cómo han enfrentado las políticas públicas nacionales el problema agrícola en la Amazonía? Lo cierto es que la agricultura en la Amazonía no ha sido un aspecto central en las políticas nacionales. La política económica, a través de las políticas de competitividad y el Marco Macroeconómico Multianual, apuesta por fortalecer el modelo agroexportador de las regiones ubicadas en la costa, a través del Proyecto Majes Siguan II en Arequipa, brindar facilidades logísticas e impulsar acuerdos comerciales con el Reino Unido y la India para incrementar el mercado internacional. Cuando se revisan las medidas ambientales de las políticas económicas, se puede concluir que estas se encuentran disociadas de los impactos que genera la agricultura. Por ejemplo, se propone reducir la brecha de la infraestructura de residuos sólidos, pero se omiten medidas para mejorar la sostenibilidad ambiental del sector agronegocios, asociadas con el acceso a la tierra, la disponibilidad del recurso hídrico, el impacto de la agricultura sobre los bosques y las consecuencias del uso de fertilizantes sobre el agua, el suelo e incluso sobre los mismos productos agrícolas.

Por su parte, la Política Agraria fija metas al 2030 que carecen de ambición para cerrar la brecha de titulación e incrementar los estudios de suelo que permitan hacer un uso sostenible de dicho recurso en la Amazonía. Así, se espera incrementar en un 5 % la cantidad de productores agrarios

formalizados que cuenten con título de propiedad para el año 2030, porcentaje que resulta mínimo si consideramos el alto grado de informalidad de la propiedad que existe en la Amazonía y que favorece el tráfico de tierras. Además, se busca incrementar en un 0,51 % la meta vinculada a la realización de estudios de suelo por su capacidad de uso mayor, lo cual es un porcentaje exiguo debido a las dimensiones territoriales de la Amazonía peruana, y crítico para tomar decisiones en áreas donde existe cobertura forestal. Además, la Política Agraria no incorpora un enfoque claro en materia de cambio climático. No contiene medidas para reducir las emisiones de GEI de su propio sector y no se abordan medidas para mitigar el impacto de los incendios forestales en la actividad agrícola de la selva, exacerbado por el efecto del cambio climático y la técnica tradicional de quema y roza, que es uno de los principales factores que desencadena incendios forestales en la Amazonía. Aunado a ello, el sector forestal no tiene una Política Forestal y de Fauna Silvestre actualizada. Esta tiene una antigüedad de más de 10 años, cuando no existía la regulación forestal que actualmente se encuentra vigente, y no contiene indicadores ni metas que permitan hacer una evaluación sobre los avances en la ejecución de la política, y principalmente, cómo abordar los principales *drivers* de la deforestación en los bosques húmedos tropicales.

De otro lado, la Política Nacional del Ambiente identifica claramente los *drivers* de la deforestación; sin embargo, las medidas propuestas tienen un alcance limitado para reducir la deforestación en las principales áreas bajo amenaza. Si bien la evidencia muestra que los patrones de deforestación ocurren principalmente en tierras públicas que no tienen ningún derecho asignado, las medidas que propone la política ambiental se orientan a reducir la deforestación en áreas que presentan una baja tasa de pérdida de cobertura forestal, como tierras forestales con títulos habilitantes y áreas que se encuentran bajo alguna modalidad de conservación (como las tierras de las comunidades nativas afiliadas al Programa Nacional de Conservación de Bosques). Asimismo, la Política Nacional del Ambiente enfatiza medidas para reducir las emisiones principalmente en el sector transporte, en lugar del sector cambio de uso de suelo, principal generador de emisiones en el Perú. En esa línea, se proponen medidas para mejorar la calidad de los combustibles, reducir las emisiones vehiculares y lograr las capacidades técnicas en los funcionarios de sector transporte para que incorporen en la gestión pública medidas de mitigación. Por el contrario, las medidas para gestionar los gases de efecto invernadero (GEI) en el sector cambio de uso del suelo no son explícitas. Es posible que la Política Nacional del Ambiente entienda que el objetivo vinculado a la reducción de la deforestación contribuye a la reducción de GEI en el sector cambio de uso de suelo, pero, como se indicó, dicho objetivo tiene un énfasis sobre tierras que presentan una menor pérdida de cobertura forestal, por lo que no se orientan las acciones hacia tierras forestales que presentan mayor pérdida de bosque.

Igualmente, el Estado ha aprobado planes específicos para promover las cadenas de valor de productos agrícolas, tales como la palma aceitera, el cacao y el café. Todos estos planes plantean como problema público la baja productividad y competitividad de las cadenas de valor del producto agrícola. El Plan de Palma Aceitera es el único plan que estima en 160 mil hectáreas la proyección de tierras necesarias para satisfacer el incremento de la demanda. Reconoce que dicha expansión debe realizarse sobre tierras que tengan aptitud agrícola, pero la debilidad de los instrumentos de gestión territorial no ofrecen garantías de que ello ocurra así. Por su lado, los planes para el café y el cacao no presentan proyecciones en términos de uso de la tierra para atender la demanda futura, y, principalmente, basan su modelo de desarrollo en el impulso de sistemas agroforestales compatibles con los bosques. Los tres planes muestran preocupación por el impacto de la cadena de valor en términos de emisiones de GEI, sin embargo, el Plan de Café es el único que ofrece la cifra de 1,500 mil toneladas de reducción de emisiones para el 2030, sin mostrar análisis metodológicos ni evidencias que permitan arribar a dicho resultado. Solo los planes de Café y Cacao cuentan con proyecciones presupuestales para su ejecución, condicionadas a las leyes anuales de presupuesto.

De otro lado, en la escena regional se evidencia una mejor comprensión del fenómeno de la deforestación, como un problema público complejo, estrechamente vinculado a la actividad agrícola. La deforestación resulta de un conjunto de variables directas e indirectas que interactúan de manera sinérgica, incentivando la expansión de la frontera agrícola en detrimento de los bosques. En todas las regiones analizadas (Loreto, Ucayali, Amazonas, San Martín y Madre de Dios) se han aprobado Estrategias Regionales de Desarrollo Rural Baja en Emisiones, las cuales identifican como patrón común de la deforestación factores institucionales y políticos, como la falta de control y supervisión, la debilidad de los mecanismos de gobernanza forestal y gestión territorial, la corrupción vinculada al tráfico de tierras, y el desarrollo de inversiones públicas que

incentivan la deforestación (como la titulación de tierras y la provisión de insumos, entre otros, sobre tierras forestales). Además, se identifican otros factores como la falta de mano de obra calificada y el predominio de una agricultura de subsistencia.

Por tanto, abordar el binomio agricultura y deforestación requiere un abanico más amplio de políticas. Las Estrategias Regionales apuntan a tres dimensiones: incrementar la productividad agraria, reducir la deforestación y disminuir las emisiones de GEI. Se apuesta por promover una agricultura intensiva, que produzca más por hectárea y se desarrolle exclusivamente en áreas ya intervenidas, evitando así un modelo de agricultura extensiva que, constantemente busca nuevas tierras para cultivar, debido a la baja calidad de los suelos y la ausencia de técnicas agrícolas apropiadas. Este modelo de agricultura contribuiría a reducir la deforestación y, en consecuencia, las emisiones GEI.

Las Estrategias Regionales bajas en emisiones han sido aprobadas por los Gobiernos Regionales analizados desde el 2020 hasta el 2022. Recientemente, en diciembre de 2022, Madre de Dios aprobó su política baja en emisiones, por lo que aún nos encontramos en una fase inicial para evaluar su impacto en el terreno.

Asimismo, es importante anotar que las políticas nacionales tienen una limitada vinculación con este tipo de políticas territoriales. Gran parte del cumplimiento de los objetivos de las políticas nacionales mencionadas requiere la participación de los gobiernos regionales, que tienen competencias directas en titulación y gestión forestal. Sin embargo, las políticas nacionales enfatizan un rol horizontal (multisectorial), en lugar de una visión vertical de la política pública que incorpore a las regiones no solo en diseño, sino, sobre todo, en la ejecución de las medidas. La falta de este diálogo de políticas entre lo que acontece a nivel nacional y las problemáticas regionales, no favorece al combate, por ejemplo, de la deforestación. Si bien en el año 2021 se registró una cifra de 130 mil hectáreas deforestadas, lo que implica una reducción drástica de más de 70 mil hectáreas en comparación con el 2020, parece que este resultado responde más a una “normalización” del patrón de deforestación a niveles prepandemia que a la aplicación de las políticas mencionadas. Las cifras de deforestación de los próximos años permitirán confirmar esta hipótesis o, por el contrario, atribuir la reducción al sistema de gobernanza pública y sus intervenciones.

Formalización de la propiedad agraria

El marco legal en materia de formalización de la propiedad agraria en la selva incentiva la deforestación. Permite formalizar la posesión de predios rústicos siempre que se demuestre que se realizó una explotación agropecuaria del área y que se ejerció una posesión pacífica, pública y continua. En la Amazonía peruana, este requisito constituye un incentivo para la deforestación, debido a que la explotación agropecuaria de predios rústicos en la selva implica transformar el paisaje forestal en uno agrícola. Esta situación explica casos como el de la colonia menonita, que ha deforestado alrededor de 4800 hectáreas en Loreto y Ucayali, amparándose en algunos casos en procesos de formalización de la propiedad agraria.

Además, la regulación no exige un mecanismo de verificación satelital para demostrar si la actividad agrícola es preexistente. No se incluye como requisito para probar la posesión el análisis de imágenes satelitales que evidencien si los cambios en la cobertura forestal ocurrieron antes o después del 25 de noviembre de 2010. Esta fecha es clave, pues según el marco jurídico, solo se puede adquirir la propiedad agraria mediante posesión si el productor agrario poseyó el predio antes del 25 de noviembre de 2010. Esto es determinante porque los esfuerzos de los productores agrarios están orientados a demostrar que la posesión ocurrió antes de esa fecha. Sin embargo, para demostrar ello, basta una declaración jurada, lo que es un instrumento muy flexible y susceptible de intereses particulares. No se requiere el uso de la tecnología satelital que podría mostrar los patrones de cambio en la cobertura forestal asociados a la ocupación de los bosques.

Asimismo, la deforestación como consecuencia de la posesión para fines agrarios se agrava con el apoyo técnico y financiero que brindan entidades estatales como AGROABANCO y AGROIDEAS. Estas entidades proveen equipos, insumos y hasta otorgan préstamos a los productores agrarios, consolidando y expandiendo los procesos de deforestación. Los manuales de operaciones de dichas entidades no incluyen salvaguardas que permitan verificar si las tierras ocupadas han sido clasificadas legalmente como tierras aptas para cultivos en limpio o permanente.

Por lo tanto, el modelo de formalización de la propiedad agraria en la Amazonía incentiva la deforestación y erosiona las bases del marco regulatorio ambiental y forestal. Si los productores agrarios requieren tierras para producir y que sobre ellas el Estado les reconozca un derecho de propiedad, deben invadir parte del bosque, deforestar y explotar comercialmente el predio rústico. Posteriormente, el Estado, reconociendo esta realidad, les ofrece apoyo técnico y financiero para que consoliden su modelo agrícola y, finalmente, luego de un proceso de formalización, les otorga un derecho de propiedad sobre las tierras deforestadas. De ese modo, los productores agrarios en la Amazonía no requieren estudios de suelo, clasificación de tierras, cambio de uso ni autorización de desbosque para explotar comercialmente sus tierras. Todo el marco jurídico diseñado para garantizar la conservación de los bosques y permitir actividades agrícolas solo en aquellas áreas que la aptitud del suelo lo permite, es erosionado con un modelo de formalización que exige la explotación agropecuaria del predio como condición para ser sujeto de formalización. Contradictoriamente, los estudios de suelo se exigen en el marco del proceso de formalización agraria, cuando ya el territorio ha sido ocupado y deforestado. El resultado del estudio de suelo es irrelevante, ya que el terreno ya tiene un uso agrícola. Estos aspectos condicionan seriamente la aplicación de la regulación ambiental y forestal, que se detalla, resumidamente a continuación.

Evaluación de Impacto Ambiental

El análisis presentado en este informe revela que tanto la agricultura a gran escala como la de pequeña escala, en algunos casos, establecen una simbiosis que permite la tercerización de la responsabilidad ambiental y elusión de la regulación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y de la Fiscalización Ambiental. Debido a que la pequeña agricultura está exenta del SEIA (menos de 10 hectáreas), existen incentivos para aprovechar esta situación, promoviendo el cultivo de *commodities* a través de la pequeña agricultura sin asumir la responsabilidad ambiental por los impactos y la deforestación. A pesar del crecimiento en las exportaciones de café, cacao e incluso palma aceitera, las actividades de agronegocios no utilizan la regulación ambiental vigente. El Registro de Certificaciones Ambientales del Servicio Nacional de Certificación ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) y el Portal de Información de Fiscalización Ambiental (PIFA) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) muestran un número reducido de proyectos de agronegocios, principalmente relacionados con la producción de palma aceitera en las regiones de Loreto, San Martín y Ucayali.

En cuanto a la comercialización de productos agrícolas, se repite el mismo patrón. Salvo un caso en Loreto, donde no existen proyectos de agronegocios dedicados a la producción de café y cacao en el SEIA. La estrategia, aparentemente, apunta a transferir las actividades con mayores riesgos ambientales a los pequeños productores agrarios, concentrando las actividades de acopio y comercialización de dichos productos agrícolas para fines de exportación, una actividad menos riesgosa en términos de responsabilidad ambiental. Existen al menos cuatro empresas que controlan entre el 40 % y 50 % de las exportaciones de café y cacao, con sucursales en Amazonas, San Martín y Ucayali. En algunos casos, los pequeños productores agrarios de la Amazonía proveen sus productos agrícolas a empresas comercializadoras sin aplicar salvaguardas sociales y ambientales, por ejemplo, sin exigir que los productos no provengan de áreas deforestadas. Esta estrategia de desvinculación con la producción agrícola y sus impactos resulta beneficiosa para quienes se dedican a la comercialización de dichos *commodities*. De ese modo, se logra vender productos agrícolas en los mercados internacionales, sin necesidad de estar sujetos a la certificación y fiscalización ambiental, y sin asumir la responsabilidad por la deforestación, que recae en los pequeños productores agrícolas. En ese sentido, es necesario adoptar un enfoque regulatorio que aborde toda la cadena de suministro para evitar la elusión del sistema de evaluación y fiscalización ambiental.

Por otro lado, el marco regulatorio ambiental del sector agrícola no ofrece ninguna respuesta para atacar la tercerización de la responsabilidad ambiental, derivada de la deforestación de áreas adyacentes, cuyas tierras son posteriormente vendidas al titular del proyecto agrícola. Este tipo de prácticas buscan desvincular al titular del proyecto de la responsabilidad legal relacionada con la deforestación. Para evitar esto y reducir la demanda de tierras deforestadas, es necesario sancionar a los titulares de los proyectos agrícolas que compren tierras adyacentes deforestadas ilegalmente, desalentando el tráfico de tierras, la deforestación y la expansión de la frontera agropecuaria a través de tierras adquiridas vulnerando el marco ambiental – forestal.

En suma, la tercerización de la responsabilidad ocurre porque el sistema legal tiene dos modelos regulatorios para producir un mismo producto agrícola, ya sea café, cacao o palma aceitera. Si eres un gran productor agrario, debes realizar estudios de suelo, solicitar la clasificación de tierras, gestionar el cambio de uso del suelo y, finalmente, elaborar y tramitar la aprobación de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Solo entonces, se podría proceder con la deforestación, previa autorización de desbosque, para instalar las plantaciones y producir, café, cacao o palma. Por el contrario, un pequeño productor agrario puede invadir el bosque, deforestarlo e instalar parcelas para la producción sin necesidad de cumplir los mismos requisitos. El Estado incluso otorga derechos de propiedad agraria sobre estos predios. Definitivamente, este tratamiento diferenciado genera incentivos para utilizar el modelo de pequeña agricultura como estrategia para evadir la regulación ambiental – forestal.

Es así como el Perú ofrece, desde la perspectiva del productor agrícola en la selva, dos vías para desarrollar una actividad agropecuaria: un procedimiento que denominaremos Forestal - Ambiental (burocrático, administrativo, costoso y demandante en tiempo) y el procedimiento de formalización de la propiedad agraria, que solo requiere demostrar posesión y explotación agropecuaria del predio. La divergencia en trámites, requisitos y costos entre ambos procedimientos, incentiva al productor agrario a optar por el proceso de formalización agraria, permitiendo un desarrollo más rápido de su actividad económica y con la expectativa de convertirse en propietario y dueño de capital. Este proceso, a su vez, favorece a los grandes productores y comercializadores que buscan tercerizar su responsabilidad ambiental y evadir el marco regulatorio ambiental. Por tanto, la estrategia regulatoria debe enfocarse en analizar el conjunto de la cadena suministro y sus interacciones con los distintos actores. Esta situación, se agrava debido al diseño de otros instrumentos regulatorios que buscan garantizar la integridad de los bosques.

Clasificación de tierras y cambio de uso

Este es el caso, por ejemplo, del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso mayor. Esta legislación adopta un enfoque que busca clasificar las tierras a nivel de hectárea, lo cual es complejo para una Amazonía, que cuenta con 69 millones de hectáreas. Si el Ministerio de Agricultura y Riego clasificara por su capacidad de uso mayor 1,000 hectáreas de tierra de la Amazonía peruana por año, se requerirían al menos 138 años para completar el proceso de clasificación de tierras en dicha región. Sin embargo, la dinámica de la deforestación exige decisiones administrativas más ágiles y efectivas sobre el uso del territorio amazónico. Y eso implica que, los esfuerzos deberían centrarse en determinar el uso óptimo del suelo en áreas ya deforestadas que representan conflictos de uso respecto a la actividad agrícola. Se estiman que las áreas deforestadas representan entre 3 y 4 millones de hectáreas en las cuales se puede priorizar la realización de los estudios de suelo, en lugar de los 69 millones de hectáreas con las que cuenta la Amazonía. Sobre las otras áreas que no han sido deforestadas, es importante que se use la Zonificación Forestal para determinar las categorías que forman parte del patrimonio forestal y que, por tanto, no se puede realizar actividades agrícolas. De ese modo, se evita condicionar la transformación de los bosques a decisiones administrativas basadas en los estudios de clasificación de suelos y se protege los bosques amazónicos de manera inmediata frente a las actividades agrícolas.

Además, la legislación actual permite que cualquiera de los cinco tipos de estudios de suelo (muy detallado, detallado, semidetallado, reconocimiento y exploratorio) se utilicen para la clasificación de las unidades de tierra. Sin embargo, cada uno tiene diferentes alcances y analiza la intensidad del uso del suelo de manera distinta. Clasificar tierras en la selva a partir de estudios menos detallados puede conducir a ocupaciones que difícilmente podrán revertirse con estudios más exhaustivos en el futuro. Por tanto, el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso debe especificar qué tipo de estudio de suelo es necesario para la clasificación de tierras para proyectos agrícolas en la selva. Además, este reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor solo permite modificaciones en la clasificación de tierras cuando se producen cambios en el relieve y las condiciones del suelo, pero omite el criterio de presencia de vegetación y cobertura forestal como una condición para sustentar el cambio de la clasificación de las unidades de uso del suelo. De este modo, 43 estudios de suelo en la selva aprobados antes de la entrada en vigor de dicho reglamento no podrían modificarse debido a la presencia de cobertura forestal.

Asimismo, la actual legislación en materia de autorización de cambio de uso solo protege el 30 % del área de proyecto agrícola de la deforestación (zona de reserva), lo cual es insuficiente. Se debería exigir una compensación ambiental para el 70 % del área forestal que será objeto de cambio de uso para viabilizar el proyecto agrícola. Acciones de reforestación o restauración forestal en superficie equivalente al 70 % del área de proyecto agrícola podrían compensar el impacto del cambio de uso de suelo. Esta medida es consistente con los compromisos asumidos por el Perú de recuperar el 30 % de los ecosistemas degradados, de acuerdo con el nuevo Marco Global de Biodiversidad para 2030. Sin embargo, una ventana de oportunidad para introducir cambios y mejoras se presenta con la nueva regulación europea, que busca prevenir de la deforestación derivada de *commodities* agrícolas.

Impacto de la regulación europea en los agronegocios

El Parlamento Europeo aprobó un nuevo reglamento que prohíbe el ingreso de productos agrícolas de tierras deforestadas después del 31 de diciembre de 2020. En este contexto, el Perú debe establecer algunas condiciones para asegurar que los productos agrícolas de la Amazonía cumplan con esta normativa. Por ejemplo, la política de formalización de tierras en la Amazonía debe centrarse en las tierras deforestadas y en las tierras de las comunidades nativas, demostrando así que las exportaciones son libres de deforestación y que provienen de tierras con pleno reconocimiento legal. Si no se resuelve el problema de la titulación de tierras, habrá conflictos que complicarán el proceso de debida diligencia, ya que la parte afectada podría activar el mecanismo de “preocupaciones justificadas” que establece el artículo 29 del Reglamento Europeo, aumentando el riesgo de las exportaciones peruanas, debido a la vulneración del derecho a la tierra y al territorio.

Además, la titulación de tierras permitiría generar seguridad jurídica en el proceso de geolocalización de parcelas, facilitando la trazabilidad de los *commodities* exportados a la Unión Europea. El Estado debería identificar las 3 o 4 millones de hectáreas que han sido deforestadas históricamente en la Amazonía peruana, determinar su capacidad de uso mayor y geolocalizar aquellas que se destinarán para el desarrollo agropecuario. Este proceso debería priorizar tierras a cargo de pequeños productores agrarios y comunidades nativas, quienes serían los más afectados por la regulación europea. Las otras tierras deforestadas que no han sido destinadas para fines agropecuarios podrían ser usadas para reforestación, contribuyendo a cumplir con las nuevas metas del Marco Global de Biodiversidad que implica recuperar el 30% de los ecosistemas degradados para el año 2030. La información sobre las tierras aptas en la Amazonía para exportar productos agrícolas a la Unión Europea, junto con los respectivos titulares, debe formar parte de un sistema de información pública que permita generar transparencia y facilitar la evaluación del cumplimiento de la regulación.

Por otro lado, estas tierras tituladas y geolocalizadas para fines agropecuarios podrían destinarse para atender la demanda de cualquier producto agrícola y no solo aquellos priorizados por la Unión Europea. Si solo se titula y geolocaliza las tierras para atender la demanda de los mercados europeos, existe el riesgo de que la frontera agrícola siga expandiéndose a expensas de los bosques para producir otros cultivos destinados a otros mercados o los mismos productos priorizados por la Unión Europea, pero exportados a países sin las mismas exigencias regulatorias. La titulación y geolocalización de tierras para fines agropecuarios en la Amazonía debería establecerse como un stock máximo de tierras para atender la demanda agrícola, tanto internacional como nacional, de cualquier producto agrícola. De lo contrario, se continuará ampliando la frontera agrícola e incrementando la tasa de deforestación del país.

La definición de un stock máximo de tierras para fines agropecuarios en la Amazonía peruana también permitiría al Perú realizar una mejor evaluación de riesgo. Si se amplía el área de deforestada para el cultivo de otros productos agrícolas o destinados a otros mercados internacionales, este hecho impactará negativamente en la reputación del país, y el Perú podría ser calificado como de alto riesgo. Como consecuencia, su economía agrícola estaría sujeta a mayores etapas de evaluación como parte del proceso de debida diligencia para las exportaciones a la Unión Europea. En otras palabras, el Perú no debería ajustar su regulación únicamente a los *commodities* regulados por la norma europea. Otros productos agrícolas en la Amazonía podrían contribuir a la expansión de la frontera agrícola, lo que reduciría la ventaja comparativa del país frente a otros países con menor riesgo y aumentaría los costos para sus productores, quienes tendrían que

cumplir con un proceso de debida diligencia más riguroso para ingresar sus productos a la Unión Europea.

Asimismo, se debe evitar que la regulación europea genere una migración de las actividades agrícolas hacia otros ecosistemas que, técnicamente, no califican como bosques. La regulación nacional debe garantizar la protección de ecosistemas circundantes a los bosques para evitar que los impactos agrícolas se trasladen a estos ecosistemas, reproduciendo los mismos patrones de desigualdad, impacto ambiental y degradación que han afectado a los bosques amazónicos. La normativa nacional podría mitigar los efectos negativos no intencionales de la regulación europea, incluyendo en su protección a los ecosistemas adyacentes a los bosques de la Amazonía, para protegerlos frente al riesgo de expansión de la actividad agrícola en esos ecosistemas con el objetivo de acceder al mercado de la Unión Europea.

De otro lado, considerando que los pequeños productores agrarios y los pueblos indígenas serían los más afectados por los costos asociados al cumplimiento de la regulación europea, los esfuerzos de cooperación entre la Unión Europea y el Perú deberían enfocarse en mejorar las condiciones técnicas y financieras de este grupo vulnerable, para compensar las desventajas comparativas en relación con las grandes empresas agroindustriales. La creación de cooperativas y asociaciones de naturaleza comunitaria podría mejorar la capacidad de producción a escala y reducir los costos de transacción. Futuros ajustes al marco normativo de la Unión Europea deberían incluir incentivos para facilitar el acceso a su mercado de productos vinculados directamente con estas formas de asociación comunitaria. De este modo, la transición hacia un modelo de comercio internacional sin deforestación incorporaría consideraciones de equidad, evitando erosionar las condiciones de desigualdad que ya existen en la Amazonía Peruana. Sin embargo, los desafíos de los agronegocios están también íntimamente relacionados con los derechos humanos y la protección de los defensores ambientales del bosque.

Defensores ambientales de los bosques y agricultura

Los patrones de violencia contra personas defensoras ambientales es un fenómeno a escala global, con resultados fatídicos, principalmente en países de América Latina y Asia. Los patrones globales indican que las pérdidas de biodiversidad, como la deforestación, la presencia de una significativa población indígena y el desarrollo de actividades agrícola son tres variables que en los territorios se manifiestan a través de la violencia, resultando en asesinatos de defensores ambientales. En esta línea, el Manifiesto de Marsella de la IUCN, el Marco Global de Diversidad al 2030, y las acciones de incidencia en el marco de la Convención de Cambio Climático apuntan a transversalizar y profundizar la protección de los defensores ambientales en toda la agenda ambiental; ya que, ellos contribuyen a conservar ecosistemas frágiles, como los bosques amazónicos, evitando la pérdida de biodiversidad, fundamentales también en la lucha contra el cambio climático debido a su capacidad de capturar carbono.

En el ámbito nacional, los patrones de violencia contra defensores ambientales se han reproducido principalmente en la Amazonía peruana. De los 328 casos de personas defensoras de derechos humanos identificadas entre 2019 y 2022, 178 (más del 50 %) se ubican en las regiones amazónicas de Loreto, Amazonas, Madre de Dios, Ucayali y San Martín, y el 60 % del total de casos (328) involucra a población indígena. Estos casos han ocurrido mayormente en un contexto en el que la Amazonía alcanzó su máximo nivel de deforestación, superando las 200 mil hectáreas de bosques en el año 2020. Además, del total de casos, el 80 % implica la afectación del derecho al medio ambiente y los derechos de los pueblos indígenas. Al analizar las actividades ilícitas vinculadas a estas situaciones de riesgo, se observa que el 40 % está relacionado con la tala ilegal y el tráfico de tierras, dos de las principales actividades ilegales asociadas a la expansión agrícola en la Amazonía peruana.

En ese contexto, el Mecanismo Intersectorial para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos podría desempeñar un rol más proactivo, proponiendo políticas públicas y regulación multisectorial que, basadas en el análisis de los casos de amenazas, aborden, por ejemplo, la prevención del tráfico de tierras y la deforestación. La vulneración de los derechos humanos no solo debe implicar la adopción de garantías personales, sino también informar las políticas públicas y generar los cambios regulatorios que permitan atacar la causa estructural o la fuente del riesgo contra los defensores ambientales. El Mecanismo debe aprovechar su condición de multisectorial para evidenciar, a partir de los casos particulares, las necesidades de mejora en el

diseño e implementación de políticas públicas que hagan compatible la titulación de tierras y el desarrollo agrícola en selva con los estándares de derechos humanos.

Por otro lado, es necesario que el Mecanismo Intersectorial para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos trascienda un enfoque centrado en la seguridad personal y adopte un enfoque de seguridad territorial o del entorno. Actualmente, el Mecanismo se enfoca en otorgar medidas de protección de carácter personal a favor de la víctima, su familia e incluso su propiedad, lo cual es necesario y muy importante. Sin embargo, estas medidas tienen un alcance limitado si los territorios se encuentran asediados con enclaves ilegales, tráfico de tierras y deforestación, que son funcionales a la expansión de las actividades agrícolas. No ofrece un entorno seguro al defensor el hecho de seguir realizando sus actividades en un ámbito territorial asediado por la ilegalidad y amenazado por intereses particulares. Esto supone cambiar la visión de la seguridad pública, tradicionalmente orientada al control y orden en contextos urbanos, para adaptarse a contextos rurales donde las dinámicas de las actividades ilícitas requieren esfuerzos logísticos y de inteligencia diferenciados. El enfoque de seguridad territorial no solo se refiere a los aspectos de orden interno, sino también al acceso a los recursos naturales y la tierra, limitados por las invasiones a territorios indígenas. Estos hechos deberían generar acciones de interdicción, activadas por el propio Mecanismo, para repeler el avance de la ocupación ilegal del territorio en áreas donde habitan los defensores ambientales.

Cambio climático, biodiversidad y agronegocio

En 2022, se aprobó el Marco Global de Biodiversidad al 2030, que establece la obligación de conservar al menos el 30 % de los ecosistemas terrestres y proteger a los defensores ambientales que salvaguardan la naturaleza frente a la degradación y pérdida de la biodiversidad. Con base en este instrumento internacional, Perú debe aprobar su Estrategia Nacional de Diversidad Biológica para conservar los ecosistemas forestales, revertir la deforestación y proteger a los defensores ambientales de los *drivers* que generan la pérdida de biodiversidad, como es la actividad agrícola. El compromiso internacional asumido por Perú es una oportunidad para incrementar los niveles de protección de los bosques amazónicos y transversalizar la protección de las personas defensoras ambientales que defienden estos ecosistemas.

Así también, por primera vez, se realizará en el año 2023 la Evaluación Global (*stocktake*) sobre los avances en el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París para evitar un incremento de la temperatura del planeta por encima de 1.5° C. El resultado de la evaluación deberá generar condiciones para que el Perú incremente su ambición climática en sectores claves como el sector agrícola, debido a la pérdida de bosques. En efecto, de las cinco medidas de mitigación propuestas por MIDAGRI como parte de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC), solo una se aplica a cultivos agrícolas en la Amazonía peruana. Sin embargo, de la revisión de esta NDC, se observa que las acciones se concentran tan solo en 140 mil hectáreas aproximadamente, en una región donde la deforestación histórica debido a actividades agrícolas asciende a más de 3 millones de hectáreas. Además, el potencial estimado de reducción de emisiones de dicha NDC es de 1.73 Gg de CO₂eq, lo que representa una pequeña porción de la reducción de emisiones esperada en el sector agrícola al 2030. De acuerdo con las estimaciones, el sector agrícola generaría 25,600.68 GgCO₂eq, por lo que la NDC propuesta representa menos del 1 % en términos de reducción de emisiones. Además, es necesario acelerar el proceso de implementación del Sistema de Monitoreo de las NDC. Sin una evaluación del impacto de las medidas y un análisis de la reducción de las emisiones respecto al escenario de línea de base, el Perú no tendrá evidencias sólidas para medir su progreso en la lucha contra el cambio climático. Esto es aún más urgente en 2023, a partir de la evaluación global (*stocktake*) sobre el cumplimiento del Acuerdo de París.

Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en un hecho sin precedentes, emitirá por primera vez una Opinión Consultiva sobre las Obligaciones de los Estados en materia de Cambio Climático y Derechos Humanos. Esta Opinión Consultiva sentará un precedente y definirá los compromisos vinculantes que el Perú tiene respecto a la protección de los bosques húmedos tropicales para luchar contra el cambio climático. Esto complementará el Acuerdo de París, que establece compromisos no jurídicamente vinculantes respecto a la reducción de emisiones a nivel nacional. La Opinión Consultiva formará parte de la base jurídica que permitirá fortalecer las obligaciones nacionales para reducir las emisiones de carbono, evitar que emprendimientos agrícolas agraven la crisis climática y adoptar un enfoque de derechos humanos en las políticas climáticas y durante la implementación de las NDC. Esto es fundamental para asegurar una mayor

capacidad de “enforcement” a cargo de las entidades vinculadas a la implementación de las NDC y otros compromisos climáticos en el marco del Acuerdo de París.

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe se ha elaborado a partir de la recopilación y sistematización de información sobre los instrumentos de política pública relacionados con los agronegocios, las tendencias de la deforestación, y el análisis de algunos instrumentos normativos internacionales y nacionales relevantes que inciden en la actividad de los agronegocios. También se han realizado entrevistas con algunos representantes del Estado, organizaciones indígenas y la sociedad civil. El objetivo del presente informe es mostrar el estado situacional de la actividad de agronegocios y de qué manera las políticas públicas, el marco normativo y el contexto internacional influyen en las tendencias y en los actores que forman parte de la cadena de suministro agrícola, en las esferas económica, agraria y ambiental.

En primer lugar, se abordan y analizan las políticas nacionales y sectoriales de los principales *commodities* (café, cacao y palma aceitera), así como las estrategias regionales para un desarrollo rural bajo en emisiones en las regiones de San Martín, Loreto, Ucayali, Amazonas y Madre de Dios. También se analizan los proyectos de inversión en agronegocios sujetos al sistema de evaluación de impacto ambiental, así como los hallazgos relacionados con el proceso de evaluación y su cobertura o extensión territorial. Por otro lado, el informe aborda los *drivers* de la deforestación y su impacto a nivel regional, incluyendo un breve análisis sobre el caso de los menonitas.

En segundo lugar, el informe ofrece reflexiones sobre la integración de la agenda de cambio climático y biodiversidad en la escena nacional, con el fin de generar políticas que permitan reducir la deforestación y conservar los ecosistemas forestales como estrategia de lucha contra el cambio climático y la expansión agrícola. Se reflexiona sobre el impacto de la regulación de la formalización de la propiedad en la Amazonía y su articulación con la actividad de los agronegocios. Además, se analizan los principales instrumentos regulatorios aplicables a la actividad de los agronegocios como la clasificación de suelo, el cambio de uso de suelo, la autorización de desbosque, entre otros. Asimismo, el informe presenta un análisis sobre las implicancias de la expansión agrícola en los derechos de los defensores indígenas en la Amazonía peruana.

De cara a la nueva regulación de la Unión Europea que prohíbe el ingreso de *commodities* producidos en tierras deforestadas, se analizan los riesgos y oportunidades que dicha regulación implica para el Perú. Se presenta también una breve descripción sobre las políticas brasileñas para combatir la deforestación derivada de la actividad agropecuaria. Al final del informe, se ofrecen algunas recomendaciones de política y un plan de incidencia con acciones que se derivan del análisis efectuado en el presente informe. Los aportes de los entrevistados han sido valiosos para identificar aspectos críticos y profundizar en las principales preocupaciones relacionadas con las actividades de los agronegocios.

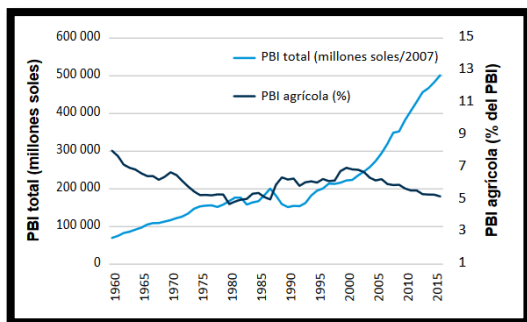
La actividad de agronegocios continuará siendo una de las principales actividades económicas de la Amazonía peruana, a pesar de su alto grado de informalidad, nivel de subsistencia y su impacto ambiental sobre los ecosistemas forestales. Sin embargo, las decisiones en la esfera internacional que tienen impacto en el Perú y la ventana de oportunidad que ofrece la regulación europea para prevenir la deforestación, así como las evidencias sobre el desempeño de la actividad de agronegocios en la Amazonía, pueden generar las condiciones para promover mejoras en términos de protección de los bosques, lucha contra el cambio climático y fomento de los derechos humanos.

2. TENDENCIA INTERNACIONAL E IMPACTO EN EL MERCADO DE PRODUCTOS AGROEXPORTABLES

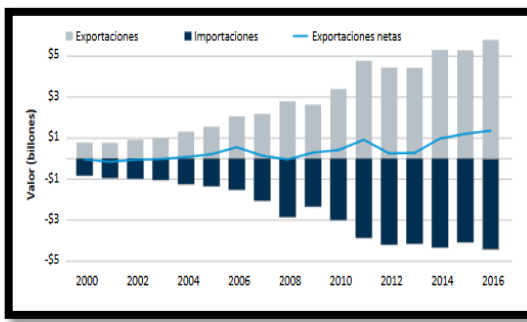
En los últimos años, los mercados de alimentos han tenido pérdidas significativas en la venta de alimentos tradicionales debido a su impacto en la salud, la calidad de vida y la protección del ambiente. Desde el año 2009, el mercado americano ha perdido más de US\$18 billones (Phillips-Connolly & Connolly, 2017) en ventas de sus principales productos alimenticios debido al cambio de tendencias y preferencias de los consumidores. Productos tradicionales y consolidados en el mercado americano, como cereales y jugos a base de naranja, han reducido su participación en más del 20 % (Phillips-Connolly & Connolly, 2017). Sin embargo, este aparente revés representó una oportunidad para las compañías de alimentos de perfilar su estrategia de negocio, ofreciendo productos etiquetados como naturales, saludables y orgánicos.

De ese modo, cadenas internacionales de alimentos como Walmart y Aldi en Estados Unidos han incrementado la venta de productos orgánicos o naturales, y hoy más del 80 % de los hogares en ese país consumen al menos algún tipo de producto orgánico (Phillips-Connolly & Connolly, 2017). Además, los consumidores manifiestan una mayor disposición a pagar por este tipo de productos, como el café, debido a su calidad, su sostenibilidad y el impacto positivo en el productor agrícola (Hindsley et al., 2020). Sin embargo, los mecanismos de trazabilidad y transparencia sobre cómo ocurre ello a nivel territorial son limitados y, en cierta medida, controvertidos (Fridell, 2009). El correlato de esta historia supone un giro hacia el incremento de alimentos no tradicionales debido a la demanda de los mercados internacionales, como el estadounidense. Atender esta demanda supone expandir la frontera agrícola y reorientar la producción agraria hacia productos de interés para el consumidor internacional y, en determinadas circunstancias, a expensas de ecosistemas vitales como los bosques húmedos tropicales de la Amazonía peruana. De acuerdo a información oficial del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, una tendencia en esta dirección, sin ninguna consideración de sostenibilidad, pondría el 57 % de las especies de árboles de la Amazonía peruana en seria amenaza (MIDAGRI, 2021).

La tendencia global se manifiesta, sin duda, de manera concreta en la dinámica de la economía nacional. El impacto del sector agrícola sobre la economía peruana ha sido abrumador. El PBI agrícola ha crecido anualmente a un ritmo del 3,3 % (Gráfico 1) debido al aumento de las exportaciones y la oferta diversificada de productos agrícolas, como el café, el cacao, la palma aceitera y frutos tropicales, entre otros (Banco Mundial, 2017). El valor de las exportaciones también creció y se multiplicó por nueve. En el año 2000, el valor de las exportaciones era de 758 millones de dólares, pero en el año 2016, se alcanzó una cifra récord de 6,292 millones (Gráfico 2) (Banco Mundial, 2017; Quispe Quezada, 2021). Las tierras agrarias tuvieron una contribución significativa en este crecimiento. Estas generaron 3,333 millones de dólares en exportaciones no tradicionales y 1,168 millones de dólares en exportaciones tradicionales (Quispe Quezada, 2021). El dinamismo alcanzado implicó que la actividad agrícola, después de la minería, sea la actividad que más contribuye al crecimiento económico del Perú, debido a que sus ganancias, producto de las exportaciones, se han incrementado hasta en ocho veces durante los últimos años (Quispe Quezada, 2021). El 30 % de las exportaciones agrícolas se dirigen a Estados Unidos, principal socio comercial del Perú y principal país en materia de agroexportación (Banco Mundial, 2017).

Gráfico 1: Producto Bruto Interno Agrícola

Fuente: Banco Mundial

Gráfico 2: Evolución de las exportaciones agrarias

Fuente: Banco Mundial/MIDAGRI

Para mantener el crecimiento del sector agrario, se requiere una provisión sostenida de factores de producción como son las tierras de cultivo y la mano de obra agrícola. En materia de tierras, el Perú ha experimentado una tendencia orientada a asignar uso predominantemente agrario a tierras de naturaleza pública. De las 3,36 millones de hectáreas con un uso productivo que el Perú posee, el 49 % se destinó a un uso agrícola (Banco Mundial, 2017). La superficie cosechada se incrementó en un 258 % respecto al año 2004, incrementándose el área cosechada de 57, 441 a 205,600 hectáreas (Quispe Quezada, 2021). Las nuevas áreas de cultivo que ingresaban al tráfico comercial requerían políticas de formalización de la propiedad rural, pero éstas priorizaron los emprendimientos agrícolas ubicados en las regiones de la costa. Así, la formalización de la propiedad de la tierra en la Amazonía peruana quedó relegada. Los programas de titulación de tierra lograron titular el 48 % de los agricultores de la costa, y solo el 23 % de los agricultores de la selva pudo acceder a títulos de propiedad (Banco Mundial, 2017). La fragilidad del sistema de titularidad de la propiedad agraria y la brecha de titulación serán factores determinantes en la especulación y el tráfico de tierras en las regiones de la Amazonía peruana.

En cuanto a la mano de obra agrícola, el número de productores agrarios se incrementó significativamente, especialmente en la Amazonía peruana, en términos porcentuales. Según el Censo Nacional Agrario de 2012, las personas dedicadas a la actividad agrícola crecieron en un millón, y la selva experimentó un crecimiento del 47 %, muy superior a las regiones de la costa (25,8 %) y de la sierra (23,1 %) (Banco Mundial, 2017). Sin embargo, el crecimiento de la mano de obra agraria no estuvo acompañado de las cualidades técnicas necesarias. De los 2,2 millones de agricultores que tiene el Perú, el 71 % trabaja en niveles de subsistencia (Dammert Bello et al., n.d.; MIDAGRI, 2021) y en la Amazonía peruana dicho porcentaje es aún más elevado, superando el 90%. Por ello, la producción agrícola en la Amazonía depende, en buena medida, de la mano de obra familiar, la cual representa al menos el 50% de los costos de los insumos utilizados en la producción agraria, según algunas estimaciones (Banco Mundial, 2017). Esta agricultura de subsistencia también será un factor determinante en la productividad de la actividad agraria, principalmente en la Amazonía, y en sus impactos ambientales en los ecosistemas forestales.

El crecimiento económico de la actividad agrícola, el incremento de la demanda de mayores tierras de cultivo y, finalmente, el crecimiento de productores agricultores sobre todo en la Amazonía peruana, generó altos costos ambientales traducidos en el aumento de la tasa de deforestación. Tan es así que la actividad agrícola es la causa directa que explica entre el 49 y 54% de la deforestación en el Perú (Dammert Bello et al., n.d.). Si a ello se suman las actividades pecuarias, el sector agropecuario en su conjunto contribuye al 80 % de la deforestación en el Perú, que en el año 2022 alcanzó un récord histórico de 203 272 hectáreas (Dammert Bello et al., n.d.; Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático, 2021). Otros documentos oficiales, atribuyen que aproximadamente el 80 % de la deforestación en la Amazonía tiene como causa directa la actividad agrícola y ganadera (Ministerio del Ambiente, 2016).

Además, es importante anotar, que la Amazonía peruana ha transitado hacia un modelo de agricultura que prioriza el monocultivo y los cultivos permanentes, en lugar de cultivos anuales y diversificados. Por ejemplo, la priorización de los cultivos de café, cacao, palma aceitera y algunos frutos tropicales implicó el crecimiento del área de cultivo permanente en 500 000 hectáreas,

mientras que las áreas para cultivos anuales se redujeron en 190 mil hectáreas. La expansión de la frontera agrícola estuvo a cargo de pequeños productores dedicados a las actividades de producción de cacao y café, así como de empresas dedicadas a los agronegocios, que observan en la Amazonía peruana las condiciones agroclimáticas y la disponibilidad de tierras necesarias para la expansión de la palma aceitera (Banco Mundial, 2017). Debido a la falta de las capacidades técnicas de los productores agrarios, se prioriza una agricultura extensiva en lugar que una intensiva. Es decir, se amplía constantemente la frontera agraria con la finalidad de producir más café o cacao, en lugar de aplicar paquetes tecnológicos que permitan incrementar la eficiencia y la productividad por hectárea.

Debido a las consideraciones económicas, sociales y ambientales de la actividad agraria en el Perú, se han diseñado políticas públicas que buscan abordar dichos desafíos bajo el enfoque de competitividad y productividad de las cadenas de valor de los productos agrícolas y atender los impactos que estos generan sobre los recursos naturales y los ecosistemas forestales. Las implicancias ambientales, forestales y climáticas de dichas políticas a nivel nacional, a nivel de cultivo y a nivel territorial se analizarán en las siguientes secciones.

3. LAS POLÍTICAS NACIONALES Y SU VINCULACIÓN CON LOS AGRONEGOCIOS Y LUCHA CONTRA LA DEFORESTACIÓN

Las políticas nacionales han buscado atender tres dimensiones de la actividad de agronegocios. La primera es de un orden económico y apunta a mejorar la presencia y el volumen de exportaciones del sector agrario en el exterior. La segunda dimensión se encuentra enfocada en mejorar la productividad del sector agrario para poder competir en las grandes ligas de los mercados de alimentos en el exterior. Finalmente, la tercera dimensión es atender la externalidad que genera la actividad de agronegocios en la Amazonía a través de la deforestación. A continuación, analizaremos cómo estas tres dimensiones se abordan en las siguientes políticas nacionales:

3.1.- La política económica y los agronegocios

La política económica, expresada a través del Marco Macroeconómico Multianual 2023-2026 y la Política Nacional de Productividad y Competitividad, es mantener e incrementar las exportaciones de productos agrícolas hacia los mercados internacionales y, de ese modo, contribuir al crecimiento económico en términos de Producto Bruto Interno. La firma Fresh Fruit determinó que el Perú ocupa el cuarto lugar en el ranking de principales exportadores de América Latina y el Caribe (2021) y el puesto 22 como principal proveedor agrícola en el mundo durante el año 2020. En esa línea, el Ministerio de Economía y Finanzas proyecta un escenario de crecimiento de las exportaciones debido al impulso de la exportaciones agrícolas tradicionales y no tradicionales (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022), así como consecuencia del impacto de los tratados de libre comercio con los socios comerciales del Perú.

Con el objetivo de mantener el impulso de las exportaciones a través de inversiones de alto impacto, se propone la ampliación de la frontera agrícola a partir de la ejecución del proyecto Majes Siglas II, ubicado en la región de Arequipa. Este proyecto supone una inversión de 654 millones de dólares, lo que incorporaría 38 500 hectáreas de tierra de cultivo en la zona sur del Perú, bajo alta tecnología, uso eficiente de agua y alta productividad por número de hectáreas. La entrada en operación permitiría incrementar, de acuerdo con las estimaciones económicas, en 2 % el PBI agrario y 0,14 % el PBI nacional. Además, este proyecto permitirá la producción de uva, alcachofa, palta, ajo, entre otros, por un valor estimado de 972 millones de dólares anuales (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022). Respecto a los Acuerdos Comerciales, el reciente ingreso de Reino Unido como Estado parte del Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico y la conclusión del Acuerdo Comercial con la India ofrecen una oportunidad para consolidar e incrementar las exportaciones agrícolas hacia dichos mercados. En suma, la política económica tiene un marcado énfasis en el desarrollo del sector agroexportador, ubicado primordialmente en la zona costera del país, en lugar de la promoción de la agricultura para fines de consumo interno y con menores niveles de desarrollo, como la agricultura de la Amazonía.

En esa medida, la Política Nacional de Productividad y Competitividad proponen medidas para fortalecer el comercio exterior de los productos agrícolas. Para ello, se plantea desarrollar una oferta exportable diversificada y competitiva, construir las capacidades necesarias en las empresas (en sus diferentes estratos) para lograr su internacionalización y su involucramiento en los mercados globales, así como mejorar los servicios asociados a la cadena logística. Si bien la Política Nacional de Productividad y Competitividad tiene un lineamiento de política en materia ambiental, lo cierto es que este se encuentra disociado respecto a las medidas económicas y comerciales que se busca promover, sobre todo, en materia agraria. Resulta revelador que dicha política plantea en materia ambiental incrementar la disposición de residuos sólidos en rellenos

sanitarios. En efecto, el 50,31 % de los residuos en el Perú no se disponen adecuadamente y, por lo tanto, contaminan las fuentes de agua, las zonas costeras, los ecosistemas marinos, alteran el paisaje e incrementan los vectores de enfermedades (Ministerio del Ambiente, 2019). Sin embargo, esta medida está desconectada de las implicancias ambientales que supone el incremento de la oferta exportable para fines de exportación, en términos de incremento de frontera agrícola, acceso a recursos hídricos, y degradación de ecosistemas.

Por otro lado, el Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019 – 2030 es mucho más preciso en las medidas que se aplicarán para mejorar el desempeño económico del sector agrario y establece algunas medidas enfocadas en mejorar las condiciones del productor agrario. En ese último aspecto, establece como medida de política la creación del Fondo para la Inclusión Financiera del Pequeño Productor Agropecuario. La Ley N°. 30893, Ley que tiene por objeto el fortalecimiento del Banco Agropecuario – AGROBANCO. El fondo tendría recursos hasta 100 millones de soles que serían transferidos a los pequeños productores debido a las barreras que enfrentan para acceder a financiamiento a través de la banca tradicional. Estas medidas han sido complementadas con otras decisiones de apoyo al fondo empresarial de sector agro en el marco de la COVID 19, mediante el cual se autorizó otorgar una garantía al Programa de Garantía del Gobierno Nacional para el Financiamiento Agrario Empresarial FAE-AGRO, hasta por la suma de 2 mil millones de soles. Esta garantía cubriría hasta el 98 % de los préstamos que soliciten los pequeños productores agrarios de hasta 15 mil soles y cubriría hasta el 95 % respecto a préstamos superiores de 15 mil a 30 mil soles. Al 2022, el monto garantizado del total de la cartera de créditos ascendió a 22,5 millones de soles, y todas fueron microempresas dedicadas al sector agrario (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019). Las evidencias sobre las causas de la deforestación muestran que este tipo de financiamiento público es usado por los productores agrarios para incrementar su frontera agraria y generar deforestación. A pesar de ello, la política que busca capitalizar a los pequeños agricultores no establece salvaguardas respecto a esos riesgos. Por el contrario, se evidencia que las medidas ambientales de dicho plan mantienen un diálogo desconexo con este tipo de riesgos. Por ejemplo, se propone la promoción de Acuerdos de Producción Limpia aplicados al sector agrario con la finalidad de aplicar un enfoque de economía circular, es decir, medidas de eficiencia, minimización y reciclaje respecto a los residuos para reducir su huella ambiental, pero no es una medida que ataca directamente los impactos de la actividad agrícola sobre los ecosistemas y el uso de la tierra.

Finalmente, los beneficios otorgados al sector agroexportador son, en realidad, costos que el Estado peruano asume debido a las exoneraciones tributarias. El sector agropecuario luego del sector bienes y servicios, representa el 30,8 % de los gastos tributarios del Estado peruano, equivalente a 705 millones de soles anuales, debido a las exoneraciones tributarias a productos e insumos agrícolas (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022). Este es un beneficio que favorece a un pequeño sector agrícola dedicado al rubro de la agroexportación, que acapara el 77 % de las tierras de cultivos en el país y que tan solo representan el 1 % de las empresas agrícolas (Banco Mundial, 2017).

3.2.- La política agraria y los agronegocios

La Política Nacional Agraria tiene una visión utilitarista de la naturaleza. El suelo, el bosque y el agua son factores de producción, una forma de capital natural que, debido a su inadecuado manejo, impacta negativamente en la productividad y en la competitividad del desarrollo agrario. Por ello, los recursos naturales son de importancia estratégica para dicho sector, no por su valor ecosistémico en sí mismo, sino por su contribución en el desempeño económico de la actividad agrícola. Esta visión del sector agrario sobre la naturaleza tiene un profundo arraigo histórico y cultural. La evidencia es innumerable sobre cómo, desde tiempos coloniales, se buscó controlar la naturaleza y sus condiciones climáticas con la finalidad de generar “condiciones favorables” que permitan la producción agrícola y así mantener, hasta hoy, el régimen de acumulación (Vogel, 2011). La deforestación fue una práctica agrícola consciente que tenía como finalidad agregar valor al suelo, aligerar el terreno, generar un microclima con mayor penetración de la luz solar, y satisfacer el tráfico internacional, incipiente aún, de mercancías (Furumo & Lambin, 2021; Vogel, 2011). Hoy se busca modificar esas prácticas enraizadas, pero en lo fundamental, la Política Agraria mantiene la misma lógica que es gestionar adecuadamente los recursos naturales para mejorar el desempeño económico del sector agrícola.

Dicho esto, la Política Nacional Agraria identifica como problema público el bajo nivel de desarrollo competitivo agrario. El 97 % de productores agrarios en el Perú pertenecen a la agricultura familiar, y el 87,6 % de ellos se encuentran bajo condiciones de subsistencia (MIDAGRI, 2021). La explicación causal que ofrece la Política Nacional Agraria es que el bajo desarrollo de las capacidades de los productores agrarios conlleva a un manejo inadecuado de los recursos naturales y, a su vez, esto gatilla la ampliación de la frontera agrícola, a través de la agricultura migratoria en búsqueda de tierras bajo mejores condiciones ambientales. Así, las prácticas insostenibles y las limitadas capacidades técnicas y financieras elevan la degradación de dichos recursos a través de la pérdida de la fertilidad de los suelos, disminución de la cobertura forestal, modificación de las unidades de paisaje, reducción de hábitats y de las especies que lo habitan, entre otros. El resultado es un círculo pernicioso de degradación de los recursos naturales y búsqueda constante de mejores condiciones de la base de recursos naturales para mantener la actividad agrícola, lo que concluye en la expansión de la frontera agraria y un nuevo episodio de erosión de las condiciones ambientales, en las áreas deforestadas. Sin duda, esta narrativa es incompleta. Si bien las técnicas tradicionales, como la agricultura migratoria, explican buena parte de la deforestación en la Amazonía, también es cierto que las técnicas comerciales, de las industrias agroexportadoras en la Amazonía, han generado impactos en términos de pérdida de la cobertura forestal, cambios en el paisaje y deforestación, entre otros.

Frente a ello, la Política Nacional Agraria se plantea como objetivo al 2030, incrementar en un 36 % el desarrollo competitivo agrario. Ello se lograría a través de la integración vertical de cada uno de los eslabones de la cadena de suministro agrícola (objetivo 1 de la Política), desde la producción agraria hasta la exportación, reduciéndose ineficiencias y mejorando la capacidad logística, así como también reduciendo el número de productores agrícolas en condiciones de subsistencia (objetivo 2 de la Política) y mejorar la gestión de los recursos naturales mediante prácticas agrícolas sostenibles (objetivo 3 de la Política). El logro de dicha finalidad no es una tarea sencilla a la luz de las tendencias globales en los sistemas alimentarios. En efecto, la población mundial superaría los 8 mil millones de personas y su correlato es el incremento del suministro de alimentos y mayores presiones sobre los ecosistemas y la biodiversidad. Una tendencia sin ninguna consideración de sostenibilidad pondría, como lo hemos señalado, el 57 % de las especies de árboles de la Amazonía peruana en seria amenaza, además de los riesgos que el cambio climático impone a los sistemas agrarios en términos de variabilidad climático, precipitaciones, aumento de temperatura y calidad del suelo (MIDAGRI, 2021).

El objetivo 3 de la Política Nacional Agraria vinculada a la mejora del manejo de los recursos naturales bajo prácticas agrarias sostenibles, tiene un énfasis en tres dimensiones ambientales: i) La gestión ambiental del suelo, a través de la formalización de la propiedad agraria, estudios de levantamiento de suelo, clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, y prácticas agroecológicas; ii) la gestión ambiental de los recursos hídricos mediante la formalización de derechos de uso de agua y la ampliación de las inversiones en irrigación; y iii) la gestión del cambio climático mediante el acceso a información agroclimática que permita informar las decisiones sobre siembra y cosecha, entre otros.

- **Gestión ambiental del suelo.** La propiedad agrícola es altamente informal. De un total de 38,7 millones de hectáreas identificadas para la producción agrícolas solo el 34,44 % cuentan con título registrado. En la Amazonía peruana este porcentaje es mucho menor, regiones como Madre de Dios y Amazonas no tienen ni el 5 % de sus tierras agrarias tituladas. La Política Nacional Agraria atribuye la informalidad en la propiedad agraria a las limitaciones que tiene la Ley Forestal y de Fauna Silvestre respecto a la administración de los recursos forestales en las superficies agrícolas, lo que generaría la ampliación de la frontera agraria en desmedro de los bosques (MIDAGRI, 2021). La Política Nacional Agraria no es explícita ni ofrece mayores luces sobre cómo la Ley Forestal contiene vacíos o limitaciones que operacionalizan la deforestación en la Amazonía. Pero resulta revelador cómo el sector agrícola y forestal bajo la gestión de un mismo sector productivo no encuentra una visión conjunta que permitan armonizar las políticas respecto al uso de la tierra. El MIDAGRI frente a la problemática de la informalidad de la propiedad agraria, propone brindar el servicio de saneamiento físico legal de predios rurales y realizará las mejoras en el marco normativo en materia de propiedad agraria para asegurar el logro de dicha finalidad. El sector reconoce que la formalidad permitirá que los productores agrarios accedan a financiación y a los mercados internacionales de alimentos. La meta es lograr que al 2030, el 50 % de los predios rurales formalizados cuenten con títulos de propiedad.

Actualmente, el 45 % de los predios formalizados ya cuentan con título de propiedad, por lo que la meta supone un incremento del 5 % respecto de la línea base.

A través de este servicio, la Política Nacional Agraria introduce dos posibles incentivos que podrían impactar negativamente sobre los bosques. El primero está referido a asociar la formalización de la propiedad con el desarrollo de actividad agrícola. Esto, sin duda, relega la posibilidad de que las comunidades nativas, independientemente de su vocación agrícola, sean priorizadas respecto al reconocimiento de sus territorios ancestrales. Esto ha sido un patrón que se ha visualizado en el caso de la titulación de tierras para la ejecución de proyectos de palma aceitera en Ucayali, en los que se priorizó la titulación de tierras para dicho emprendimiento agrícola, en lugar de tierras de los pueblos indígenas que desde años vienen solicitando la titulación de sus territorios ancestrales como la comunidad Santa Clara de Uchunya (Bennett et al., 2018). El segundo incentivo es que la titulación puede consolidar y fomentar procesos de deforestación. Si bien es necesaria la titulación de tierras en la Amazonía peruana para efectos de dotar de seguridad jurídica a los territorios y evitar la especulación y el tráfico de tierras, también puede incentivar prácticas que fomentan la deforestación. Los análisis de las causas de deforestación muestran que la pérdida de bosque para fines agrícolas posteriormente es “premiada” por la autoridad, que reconoce, a través de sus programas de titulación, la propiedad sobre áreas devastadas por la deforestación. Esto implica que la titulación debe estar acompañada de procesos de salvaguardas ambientales y sociales para que evitar que la titulación se realice sobre tierras forestales y territorios indígenas. Sin embargo, estos elementos, se encuentran ausentes en el diseño de la Política Nacional Agraria.

Además de la formalización de la propiedad agraria, la sostenibilidad del recurso suelo enfrenta los impactos de la degradación y la desertificación. Un análisis sobre el 60 % de las tierras agrícolas arrojan pérdidas de cultivos por alrededor 500 millones de soles, un impacto significado en el primer eslabón de la cadena de suministro (MIDAGRI, 2021). Este impacto es mucho más significativo en las tierras ubicadas en la Amazonía peruana, debido a que no son tierras aptas para cultivos en limpio y permanente, y tienen tendencias a la salinización y erosión. Para ello, el sector propone como servicio público realizar estudios de levantamiento de suelo y de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, así como realizar estudios de zonificación agroecológica para proveer información que permita mejorar las decisiones de siembra y cosecha en base a los atributos del suelo y evitar pérdidas económicas debido a la baja calidad de la producción agrícola.

La meta al 2030, es lograr que 42 612 789 hectáreas cuenten con estudios de suelo por su capacidad de uso mayor y que dichos estudios se integren a la base de datos sobre suelos. Ello representaría el 33,16 % de la superficie. Sin embargo, actualmente dicha meta supone un incremento del 0,51 % en la medida que dicha información ya se cuenta con respecto al 32,65 % de la superficie, y que el mayor desafío es realizar dichos estudios en las tierras forestales bajo la nueva metodología de la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, que incluye la variable cobertura forestal como criterio para asignar usos del suelo. En suma, si bien es una meta importante, carece de ambición (0,51 %), sobre todo debido a su relevancia en la Amazonía para evitar que se desarrollen actividades agrícolas sobre tierras que tienen aptitud forestal o de protección.

- **Gestión ambiental del recurso hídrico.** La Amazonía peruana se caracteriza por importantes niveles de precipitación en comparación con la vertiente del Pacífico y el Altiplano. Se ubica en una de las cuencas hidrográficas, con mayor disposición de recursos hídricos y las estimaciones al 2030, presentan valores de precipitación entre +10 % y -10 % (Ministerio de Agricultura y Riego, 2013). En ese sentido, la vinculación entre las actividades de agronegocios en la Amazonía y los recursos hídricos está orientada a mejorar y ampliar la infraestructura de canalización, distribución e irrigación del recurso hídrico para efectos de atender las demandas de producción agrícola. La meta nacional según la Política Nacional Agraria es que el 45 % de la superficie agraria cuente con infraestructura de riego y que el 45 % de los sistemas de riego se encuentren en buen estado. En materia de formalización de los derechos de uso de agua, la meta es que al 2030, el 55,47 % de los productores agrarios cuenten con licencia de uso de agua. Esto supone un crecimiento del 0,47 % respecto al escenario de línea base (MIDAGRI, 2021). De

los 2 260 973 productores agrarios que existen en el Perú, el 20,6 % se encuentra en la selva, por lo que, debido al bajo margen que tiene la meta (0,47 % de crecimiento), es muy probable que tenga un impacto poco significativo en la Amazonía peruana y que las medidas se orienten más hacia las regiones de la costa y sierra, que agrupan casi al 80 % de los productores agrarios y enfrentan déficit de disponibilidad hídrica.

- **Gestión del clima.** Las medidas en este ámbito están enfocadas en contar con un sistema de información agroclimático que permita tener data respecto a las principales variables climáticas que afectan la productividad agraria, además de cómo mejorar la capacidad de resiliencia de los cultivos agrícolas frente al cambio climático, a través de la mejora genética de semillas y la puesta en marcha de conocimientos tradicionales que permitan generar respuestas adaptativas respecto a la actividad agrícola. También se propone una zonificación agroecológica para que, en función de los pisos altitudinales y condiciones climáticas específicas, se puedan identificar microclimas y tierras que son más apropiadas para determinado tipo de producto agrícola. Finalmente, se propone que el 25,5 % de los productores agropecuarios realicen prácticas de manejo de suelos con la finalidad de mejorar la salud de este tipo de recurso, debido a la pérdida de biodiversidad (insectos y polinizadores) y nutrientes que impactan en la calidad del producto agrícola.

En definitiva, las medidas en materia climática no tienen un enfoque territorial, sino que buscan contar con instrumentos de política (sistemas de información y zonificación) de alcance nacional que orienten las decisiones. Sin embargo, las decisiones agrarias y su vinculación con el cambio climático requieren, por lo general, propuestas diseñadas de acuerdo con el contexto territorial. Por ejemplo, la Amazonía enfrenta como fenómeno climático, la ocurrencia de incendios forestales, inducidos por razones antropogénicas, que pueden impactar a la actividad agrícola, sobre todo cuando la técnica de roza y quema con fines de deforestación deja expuesto material inflamable, como forraje. Información disponible muestra que los incendios forestales pueden generar más de 300 millones de dólares en pérdidas en el sector agrícola (Colliers, 2023). Sin embargo, medidas para evitar el riesgo climático asociado a la agricultura en la selva no se encuentran explicitadas en el Política Nacional Agraria.

La Política Forestal y de Fauna Silvestre

La Política Forestal y de Fauna Silvestre data del año 2013 y requiere ser actualizada en función del nuevo marco normativo establecido por CEPLAN para las políticas de alcance nacional. Esta política no se encuentra vinculada con las otras políticas nacionales como la Agraria y la Ambiental, que fueron aprobadas en el año 2021. Debido a que ya cuenta con 10 años de vigencia, no incluye lineamientos que busquen atacar los principales problemas que enfrenta el sector agrario. De la revisión de la Política Forestal, se observa que no existe ninguna referencia a la actividad agraria, ni como una actividad que se puede complementar bajo sistemas agroforestales, ni como una amenaza frente al posible escenario de ampliación de la frontera agrícola (Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, 2013). Es una política que establece lineamientos generales, pero carece de metas e indicadores, lo cual resulta problemático para efectos del seguimiento y evaluación de políticas públicas. La Política Forestal y de Fauna Silvestre establece cinco objetivos de política bajo un listado amplio de objetivos, sin una narrativa que permita entender la justificación, la racionalidad y evidencias que le dan soporte.

3.3.- La política ambiental y los agronegocios

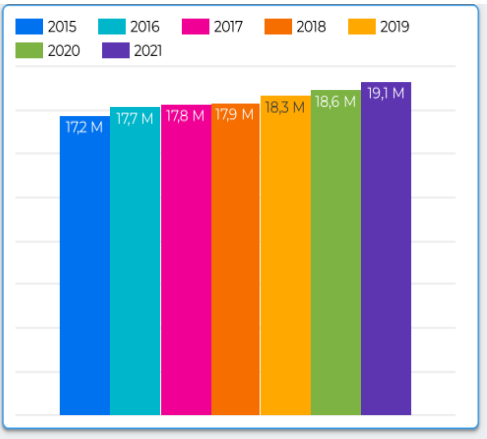
La Política Ambiental tiene una naturaleza multisectorial. Es por esa razón que no aborda de manera específica la problemática de las actividades de los agronegocios, sin embargo, plantea tres objetivos específicos que inciden de manera directa en el desempeño de esta actividad. De manera particular, la Política Nacional del Ambiente propone reducir la deforestación y la degradación forestal (objetivo 2 de la Política), la cual es generada principalmente por la actividad agraria. También propone como objetivo mejorar el desempeño ambiental de las cadenas de suministro de determinados bienes y servicios (objetivo 7 de la Política), lo cual puede aplicarse a la cadena de suministro agrícola, intensiva en el uso de recursos naturales. Finalmente, busca reducir las emisiones de GEI (objetivo 8 de la Política), siendo el sector agrario uno de los principales

contribuyentes a la liberación de carbono a la atmósfera. En base a estos tres objetivos de política, se evaluará qué tan efectivos son los servicios públicos que se proponen para abordar la problemática de los agronegocios, y se notará que, aunque aciertan en el diagnóstico, las prescripciones de política (servicios) carecen de alcance para reducir la deforestación, las emisiones de gases de efectos invernadero y transformar las cadenas de suministro en el sector agrario.

El marco que justifica la Política Nacional del Ambiente es la pérdida y degradación de los ecosistemas, por lo que la acción pública está orientada a revertir dicha situación. El Perú experimenta un proceso vertiginoso de degradación de los ecosistemas que sostienen las estructuras productivas y el bienestar de las personas. De acuerdo al Ministerio del Ambiente, en los últimos años, más de 19 millones de hectáreas de ecosistemas han sido gravemente degradados (Gráfico 3), una cantidad comparable casi cuatro veces superior a la extensión territorial de la República de Costa Rica. Las regiones de Loreto, Ucayali y Madre de Dios encabezan la lista de regiones con mayor cantidad de ecosistemas degradados a nivel nacional, representando un poco más del 50 % de las áreas degradadas en total (Gráfico 4). Los ecosistemas degradados son primordialmente bosques y humedales amazónicos (turberas).

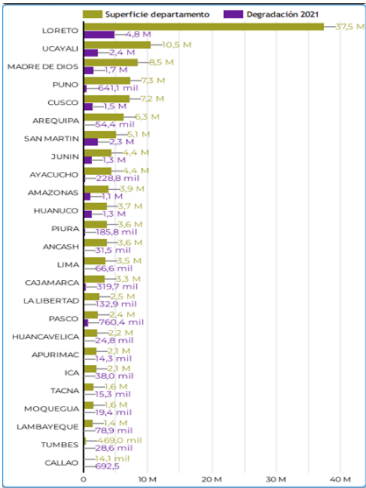
Esto ocurre debido a cambios en los patrones de uso del territorio, tales como la expansión de la frontera agrícola, que se traduce en deforestación y en el aumento de las emisiones de GEI. Es cierto que desde el año 2000, el Perú ha experimentado una tendencia creciente en las emisiones de GEI en todos sus sectores, con una clara correlación respecto al Producto Bruto Interno. Sin embargo, dicha tendencia es mucho más pronunciada en el sector uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (USCUSS), debido principalmente a las actividades agrícolas que afectan la capacidad de los ecosistemas forestales de la Amazonía, en términos de captura y liberación de carbono a la atmósfera, agravando las condiciones actuales de cambio climático a diferentes escalas.

Gráfico 3: Total de áreas degradadas por año



Fuente: Ministerio del Ambiente

Gráfico 4: Total de áreas degradadas por departamento



Fuente: Ministerio del Ambiente

Es por ello que la Política Nacional del Ambiente identifica como principal problema público la disminución de los bienes y servicios que los ecosistemas proveen y que, consecuentemente, afectan el desarrollo integral de las personas y la sostenibilidad ambiental. Acertadamente la Política Nacional del Ambiente identifica la pérdida de biodiversidad, como la deforestación y la degradación de los ecosistemas, como la variable explicativa de la reducción de los bienes y servicios ecosistémicos en el Perú. Durante el periodo 2001- 2019 la Amazonía peruana perdió 2,4 millones de hectáreas, principalmente en las regiones de Loreto y San Martín, motivadas por actividades agrícolas, expansión de la ilegalidad (más de 1800 delitos ambientales agreden los ecosistemas forestales), y la ausencia y desarrollo incipiente de mecanismos que permitan poner en valor los servicios que brindan los ecosistemas forestales, como los pagos por servicio

ambientales y los mecanismos de retribución por reducción de emisiones por deforestación y degradación, comunmente conocidos como REDD.

El desafío es enorme. La Política Nacional del Ambiente se plantea como objetivo reducir la fragilidad de los ecosistemas en menos del 4 % y mantener el índice de biodiversidad en el país en un 55 % al 2030. Las grandes líneas de acción para alcanzar, entre otros, dicho objetivo son implementar una gestión sostenible de la naturaleza y adoptar eficazmente las medidas para hacer frente al cambio climático. Esto se traduce, en términos programáticos, en tres objetivos de política priorizados por la Política Nacional del Ambiente que buscan contender la deforestación y la expansión agrícola insostenible en la Amazonía peruana. Dos de ellos (los objetivos 2 y 7) apuntan a atacar la pérdida de biodiversidad y la cadena de suministro que alienta este proceso, mientras que el objetivo 8 está enfocado en reducir las emisiones de GEI, que en el sector de cambio de uso de suelo es crítico.

El objetivo prioritario 2 de la Política Nacional del Ambiente sobre reducir la deforestación y la degradación de los bosques plantea conservar los ecosistemas forestales como medida para mantener los sumideros de carbono y mantener la estructura cultural de los pueblos indígenas que se benefician de los servicios que ofrecen los bosques en el ejercicio de sus modos de vida. Para ello, el Estado plantea servicios que apuntan a mejorar el fortalecimiento de las capacidades técnicas y financieras de los actores públicos y privados en la recuperación de los ecosistemas degradados para revertir la pérdida de biodiversidad. También se propone la prestación del servicio de monitoreo, control y fiscalización de los ecosistemas forestales. En ese caso, la meta es supervisar al 2030 el 85 % de los títulos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos forestales (antes o durante la extracción y/o movilización del recurso) a cargo del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), monitorear a través de alertas tempranas los cambios en la cobertura del 100 % del patrimonio forestal (incluidos bosque seco y andino) a cargo del Programa Bosques y reprimir la actividades ilegales asociados al tráfico fluvial en un 70 % de las intervenciones. En materia de financiamiento de la conservación de los bosques, el servicio público se orienta a financiar con 10 soles por hectárea la conservación de los bosques, recursos que pueden usarse a través de planes de negocios en la actividades agroecológicas compatibles con el ecosistema amazónico. La meta es lograr al año 2030 que 10 millones de hectáreas de bosques, de los 68 millones de hectáreas existentes, se encuentren bajo este mecanismo de transferencias condicionadas administrado por el Programa Nacional de Conservación de Bosques y Mitigación al Cambio Climático.

La limitación de dichos servicios para abordar el problema de deforestación y degradación de los bosques radica en que no abordan los puntos calientes de deforestación en la Amazonía peruana y enfatizan una mirada de recuperación que siempre es más costosa que prevenir la degradación y pérdida de los ecosistemas forestales. Sobre el primer aspecto, la deforestación por actividades agrícolas ocurre principalmente en tierras forestales de naturaleza pública y donde no se han asignado derechos de uso. Estas son tierras preferidas para ampliar la frontera agrícola bajo una percepción de que son tierras de libre disponibilidad. De acuerdo con el último reporte del Programa Nacional de Conservación de Bosques, el 49 % de la deforestación ocurre en tierras no categorizadas (30 %) y en tierras de comunidades nativas (19 %) (Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático, 2021). A pesar de la evidencia, los servicios se orientan a supervisar títulos habilitantes y fomentar mecanismos financieros de conservación en áreas forestales que presentan menos índices de deforestación, como las comunidades que forman parte del Programa Nacional de Conservación de Bosque. Las acciones de control se orientan a los títulos habilitantes que en términos globales también presentan menos porcentaje de deforestación. Las fuerzas armadas orientan sus esfuerzos a la vigilancia del tráfico fluvial cuando la deforestación ocurre, evidentemente, en tierra.

Adicionalmente, se plantean fortalecer la capacidades técnicas y financieras para recuperar los ecosistemas forestales. Estudios recientes muestran que si bien son esfuerzos loables, los bosques secundarios, producto de acciones de recuperación, presentan luego de 30 años menos tallo y área basal, lo que tiene implicancias en su capacidad de captura de carbono (Dammert Bello et al., n.d.). Ello evidencia que la primera estrategia es siempre evitar que se pierdan los bosques primarios, pues las acciones de recuperación ecológica, además de demandar tiempo y recursos, no siempre logran el nivel óptimo que tenían los bosques naturales en la prestación del servicio de captura de carbono. En suma, si bien el enfoque estratégico es apropiado, los servicios públicos tienen limitaciones en términos de afinamiento y aproximación territorial al problema de la

deforestación, priorizando acciones destacables, pero no necesariamente conectadas con los puntos calientes de la deforestación (unidades territoriales sin uso asignado y tierras de comunidades nativas).

Además, es importante anotar que la reciente evaluación de la Política Nacional del Ambiente muestra que el cumplimiento de dicho objetivo es bueno debido a que se ha reducido la tasa de deforestación (Ministerio del Ambiente, 2021). En efecto, la deforestación se ha reducido en el año 2021 en aproximadamente un 30 % respecto al año 2020. No está claro, sin embargo, cómo los servicios públicos de la política tienen incidencia directa en el resultado final de la reducción de la deforestación. O, por el contrario, más que una reducción, es una adecuación al patrón de deforestación de 130 mil hectáreas por año y que la deforestación ocurrida en el año 2020 de más de 200 mil hectáreas constituiría un efecto particular derivado del impacto económico y social de la pandemia por la COVID-19 en los ámbitos rurales.

El objetivo prioritario 7 de la Política Nacional del Ambiente se enfoca en mejorar el desempeño ambiental en las cadenas productivas y de consumo de bienes y servicios. Los productos agrícolas son intensivos en el uso de fertilizantes, consumo de recursos hídricos, requieren acceso a tierras e implican costos ambientales, pues se desarrollan en la Amazonía a expensas de los bosques. Por su parte, los servicios públicos asociados a este objetivo apuntan a promover actividades económicas que adopten un enfoque de eco y bionegocios, es decir, que promuevan la comercialización y uso sostenible de productos de la biodiversidad y que, por tanto, se encuentren registrados en el catálogo de eco y bionegocios del Ministerio del Ambiente. La meta esperada es que 60 emprendimientos se encuentren registrados en dichos catálogo, pero al 2021 se logró que se registraran 112 emprendimientos (Ministerio del Ambiente, 2021). De las cinco regiones analizadas, solo San Martín y Madre de Dios tienen cinco iniciativas registradas en el rubro de alimentos. En San Martín, el emprendimiento Mishquí Huayo comercializa café del Valle del Alto Mayo, COOPERAMAZ comercializa mucílago de cacao y Frutiawajun comercializa pulpa de aguaje y ungurahui bajo sistemas agroforestales con cero deforestación. En el caso de Madre de Dios, COOPASER, instalada en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tampuan, comercializa cacao, mientras que Manutata se dedica a la comercialización de castaña. Con base en estas experiencias, el servicio público se enfoca en reconocer la iniciativa privada de microempresas por adoptar prácticas de sostenibilidad, pero no establece medidas para cambiar y transformar las prácticas de producción de las actividades que impactan la biodiversidad y los bosques. En esa línea, además de un catálogo de buenas prácticas ambientales, sería necesario que se establezcan medidas para transformar la cadena de suministro de los productos agrícolas de la Amazonía de una manera más ambiciosa debido a sus costos ambientales y sociales.

El objetivo 8 de la Política Nacional del Ambiente referido a la reducción de las emisiones de GEI, incluye servicios públicos que se enfocan en tres dimensiones específicas: i) Reducir el control de las emisiones atmosféricas (en Lima y Callao) respecto a los parámetros de PM 2.5 (material particulado) y CO₂; ii) fortalecer las capacidades del sector transporte en la implementación de medidas de reducción de emisiones; y, finalmente, iii) mejorar la calidad de los combustibles. En suma, las medidas de reducción de GEI están orientadas a mejorar el desempeño climático del sector transporte, como reducir los GEI asociados a los combustibles, reducir las emisiones del parque vehicular (PM 2.5 y CO₂), y lograr que los funcionarios públicos de dicho sector estén en capacidad de evaluar y hacer cumplir esas medidas. El desafío climático en el Perú en materia de mitigación se encuentra estrechamente vinculado a reducir los cambios de uso de la tierra y evitar la degradación de los ecosistemas forestales, puesto que estos liberan el carbono almacenado y reducen su capacidad de remoción de las moléculas de carbono de la atmósfera. Esta problemática no se encuentra claramente delineada y materializada en el objetivo 8. Es probable que la conceptualización de la Política Nacional del Ambiente busque atacar este problema a través del objetivo 2, vinculado a la reducción de la deforestación, sin embargo, como se mencionó, los servicios públicos de este objetivo tienen un enfoque territorial limitado, ya que no contienen medidas para contener la deforestación en las zonas críticas de la Amazonía peruana.

Los objetivos prioritarios vinculados a la reducción de la deforestación (objetivo 2), la sostenibilidad de la cadena productiva (objetivo 7) y la reducción de GEI (objetivo 8) presentan un enorme potencial en términos de sinergias para abordar el fenómeno de la deforestación a partir de la expansión de las actividades agrícolas como causa explicativa. La mirada nacional y los servicios públicos diseñados para atender diversas líneas de la problemática multidimensional y multisectorial de la gestión ambiental y de los ecosistemas son un aspecto estructural que limita la

mirada territorial y su impacto para revertir la deforestación en sus principales frentes. Los procesos de actualización de las políticas y el diseño e implementación de las políticas regionales con vocación territorial constituyen oportunidades para afinar una plataforma de intervención que aborde la deforestación y la actividad agrícola en su real dimensión, con bases sólidas en la evidencia.

4. PLANES NACIONALES EN MATERIA DE MONOCULTIVOS: PALMA ACEITERA, CACAO Y CAFÉ

Además de las políticas de alcance nacional, el Estado ha aprobado planes específicos para promover las cadenas de valor de productos agrícolas tales como la palma aceitera, el cacao y el café. En términos generales, todos estos planes plantean como problema público la baja productividad y competitividad de las cadenas de valor del producto agrícola. Para revertir esta situación, se proponen medidas en materia de tierras, deforestación y cambio climático. En materia de tierras, el Plan de Palma Aceitera es el único plan que estima en 160 mil hectáreas la proyección de tierras que desea destinar para satisfacer el incremento de la demanda. Reconoce que dicha expansión se debe realizar sobre tierras que tengan aptitud agrícola, pero la debilidad de los instrumentos de gestión territorial no ofrece garantías de que ello ocurra así. Por su lado, el café y el cacao no presentan proyecciones en términos de uso de la tierra para atender la demanda futura y principalmente basan su modelo de desarrollo en el impulso de sistemas agroforestales compatibles con los bosques. Los tres planes presentan preocupación sobre el impacto de la cadena de valor en términos de emisiones de GEI, pero el plan de café es el único que ofrece la cifra de 1500 miles de toneladas de reducción de emisiones para el 2030. Solo el Plan de Café y Cacao cuentan con proyecciones presupuestales para su ejecución, condicionadas a las leyes anuales de presupuesto. El análisis específico de cada plan, se aborda a continuación.

4.1.- Plan Nacional de Desarrollo Sostenible de la Palma Aceitera en el Perú (2016 – 2025)

La palma aceitera se encuentra principalmente en los departamentos de Loreto, Ucayali, San Martín y Huánuco. En Loreto, la producción se concentra en las provincias de Alto Amazonas y Ucayali. En el caso de San Martín, las zonas de producción se encuentran en las provincias de Tocache y Lamas, mientras que, en Ucayali, la producción se encuentra concentrada en las provincias de Padre Abad y Coronel Portillo. De acuerdo con estimaciones del MIDAGRI, el país cuenta con 7 000 productores agrarios dedicados a la producción de palma aceitera, las cuales poseen, en promedio, parcelas de 5 hectáreas (MIDAGRI, 2016).

Según información oficial, el área sembrada de palma aceitera es de 77 000 hectáreas (MIDAGRI, 2016). Otras fuentes más recientes indican que existen 89 725 hectáreas con cultivo de palma aceitera en las regiones de Loreto, San Martín, Ucayali y Huánuco (Escobedo Grandez, 2022). Estas tierras han generado una producción anual en promedio de 300 000 toneladas, entre aceites y grasas (manteca y margarina). El aceite representa el 70 % de dicha producción, mientras que las grasas representan el 30 % aproximadamente. Además, la producción se encuentra altamente concentrada a favor del grupo económico ALICORP, que forma parte del Grupo Romero. Este grupo económico concentra aproximadamente el 50,2 % del mercado de aceites y el 64 % de margarinas domésticas (MIDAGRI, 2016).

A pesar del incremento de la producción de la palma aceitera en el Perú, el sector productivo señala que tienen aún desafíos pendientes debido a la baja producción y productividad de este cultivo. La principal limitante, entre otros, es el acceso a la tierra, que debido su condición forestal limita su expansión. Para ello, el MIDAGRI aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Sostenible de la Palma Aceitera en el Perú 2016 – 2025, que busca atacar las principales causas que afectan la productividad de la palma aceitera, entre ellas, el acceso a la tierra.

En esa medida, dicho plan tiene como objetivo mejorar la competitividad de la cadena productiva de la palma aceitera bajo consideraciones económicas, sociales y ambientales. Para ello, establece

tres objetivos específicos, dos de los cuales están vinculados con la sostenibilidad ambiental de la palma aceitera. El primer objetivo es incrementar la producción y productividad de la palma aceitera mediante prácticas compatibles con el medio ambiente, y el tercer objetivo es generar las condiciones de naturaleza política, económica, social y ambiental para el desarrollo de la palma aceitera en el Perú.

El primer objetivo específico tiene como lineamiento orientar a que los productores agrarios expandan su cultivo sobre tierras con aptitud agrícola siempre que no tengan aptitud forestal. Este lineamiento busca que la actividad de palma aceitera no se realice sobre bosques primarios, secundarios, tierras de protección y, en general, sobre tierras de aptitud forestal. En caso de que se identifique tierras con aptitud agrícola, pero con cobertura forestal, se busca orientar a los productores a solicitar a la autoridad forestal los permisos correspondientes para efectos del retiro de la cobertura forestal (cambio de uso de suelo y autorización de desbosque). Para ello, el Plan establece que antes de que se desarrolle cualquier proyecto de palma aceitera, se deberá realizar un estudio de suelo que permita clasificar la aptitud del suelo. Con base en dicho análisis, se podrá iniciar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, de modo que la zona de emplazamiento e influencia del proyecto se asiente sobre tierras que técnicamente tengan la condición agraria.

Además, el Plan establece una proyección de tierras que han sido deforestadas y sobre las cuales se pueden realizar proyectos de palma aceitera. Estas tierras se estiman en 58 783 hectáreas ubicadas principalmente en Loreto, San Martín y Ucayali (44 mil hectáreas en total). Sin embargo, estas resultan aún insuficientes para los fines de expansión de la palma aceitera. Las proyecciones son producir 521 mil toneladas de aceite de palma para fines de abastecimiento interno para el año 2025 (MIDAGRI, 2016). Esto supone contar con 160 mil hectáreas de tierras para la producción de palma aceitera (MIDAGRI, 2016). Sin estudios sobre clasificación de tierras, análisis sobre otros derechos preexistentes, y modalidades de conservación que existen en el territorio, el logro de 160 mil hectáreas solo para fines de la palma aceitera representa un grave riesgo. Si todas esas áreas tienen cobertura forestal, solo la palma aceitera representaría el total de la deforestación promedio anual en el Perú. Aunque el Plan no tiene esa finalidad, existen condiciones preexistentes que se deben verificar para efectos de evaluar la viabilidad de la meta de 160 mil hectáreas para la expansión de la palma aceitera.

El primer objetivo específico también establece otros lineamientos de política, como contar con certificaciones que permitan determinar que el producto es libre de deforestación e incorporar capital financiero para mejorar las prácticas de sostenibilidad de los productores agrarios. Estas dos medidas son adecuadas, pero están condicionadas a la naturaleza de suelo sobre el cual se desarrolla el proyecto agrícola. Si estas se ejecutan sobre tierras forestales o de protección, las certificaciones y el flujo de capital financiero para fines de sostenibilidad perderán el sentido de su finalidad.

Por otro lado, el tercer objetivo específico está vinculado a las condiciones políticas, sociales, económicas y ambientales para el desarrollo de la palma aceitera. Para ello, se establece como lineamiento de política definir condiciones institucionales para el desarrollo sostenible de la palma aceitera. En este caso, las actividades están enfocadas en generar estándares internacionales que aseguren la sostenibilidad del cultivo de palma y evaluar el impacto de la Ley de Biocombustibles y su reglamento (MIDAGRI, 2016). Sobre este último punto, es necesario indicar que la tendencia en materia de cambio climático es una transición energética hacia cero en emisiones. Esto supone dejar de lado, el petróleo, el carbón, e incluso el gas natural y los biocombustibles debido a su contenido en emisiones de carbono. La apuesta a nivel mundial está orientada a la promoción de energías renovables que hoy son tecnologías no solo limpias, sino que han mejorado sus costos. En la cuarta y última subasta que el Perú llevó a cabo en el año 2016 para introducir generación de electricidad a partir de la energía solar y eólica en el sistema interconectado nacional, los costos de las ofertas de energía se redujeron en un 70 % y 50 %, respectivamente, en comparación con la primera subasta del año 2010 (Campodónico & Carrera, 2022; Jakob, 2018). Esto supone que hoy las energías renovables son tecnologías no solo limpias, sino también viables económicamente y que pueden competir en igualdad de condiciones con otras soluciones tecnológicas intensivas que no son cero emisiones. A la luz de estos avances, se debe evaluar no el impacto de la regulación de los biocombustibles, que de por sí tienen consecuencias en términos de uso de suelo y de emisiones

de carbono, sino también los arreglos institucionales, políticos y regulatorios para incrementar la presencia de las energías renovables en la matriz energética que actualmente es del 5 % y que se mantiene inalterable desde hace 7 años (Campodónico & Carrera, 2022; Fernandes de Freitas & Jehling, 2023). La promoción de los biocombustibles y su ingreso a la matriz energética puede dilatar y evitar que las energías renovables ingresen al sistema energético peruano y consolidar una trayectoria de dependencia sobre fuentes de energía que tienen costos climáticos, ambientales y sociales.

En suma, sin adecuadas medidas de gestión del territorio que permitan identificar las áreas forestales, la expansión de la palma aceitera sobre 160 mil hectáreas en las regiones representa un grave riesgo en términos de deforestación. Además, la política de promoción y el marco regulatorio sobre biocombustibles, debe suponer, en primer lugar, discutir el modelo de matriz energética del Perú a la luz de los compromisos climáticos, con una significativa incorporación de energías renovables no convencionales. Hoy estas tecnologías son mucho más competitivas que otras fuentes de energía que generan emisiones de carbono y que impactan en el uso de suelo, como son los biocombustibles.

4.2.- Plan Nacional para el Desarrollo de la Cadena del Valor del Cacao – Chocolate al 2030

El cacao es el segundo producto agrícola de exportación que tiene mayor extensión agrícola, después del café. Las principales regiones productoras de cacao son San Martín (40 %), Junín (19 %) y Ucayali (13 %). Respecto al año 2020, la superficie cultivada fue de 177 mil hectáreas, mientras que en el año 2000 era de tan solo 40 mil hectáreas (MIDAGRI, 2022c). Dicho crecimiento también estuvo asociado al crecimiento de las exportaciones. En el año 2020 era de 273 millones de dólares mientras que en el año 2008 fue de 78 millones de dólares. Ese año se exportó 4 542 toneladas de cacao. El 56 % de las exportaciones era cacao en grano; sin embargo, el mercado del cacao se está diversificando y buscando agregar valor. De ese modo, han crecido las exportaciones de manteca de cacao (23 %) y chocolate (9 %) (MIDAGRI, 2022c). Las exportaciones de cacao se destinan principalmente a los Países Bajos, Indonesia y México. En el año 2019, Perú fue el segundo principal país exportador de cacao en la Unión Europea. Por otro lado, existe un importante acaparamiento de empresas que controlan las exportaciones de cacao al exterior. Cuatro de 122 empresas monopolizan el 54,99 % de las exportaciones de cacao. Las principales empresas son Cafetalera Amazónica S.A.C, constituida en el año 2020, y que controla el 20,6 % de la exportación de cacao al exterior. Cuenta con agencias sucursales en San Martín, Ucayali, Cusco y Junín, principalmente. La segunda empresa más importante es Sumaqao Sociedad Anónima Cerrada, con agencias sucursales en San Martín, Ucayali y Junín. Esta empresa controla el 14,16 % de las exportaciones del cacao en el Perú.

La demanda internacional, además, está orientándose hacia el cacao fino. Se estima que este mercado puede lograr a consumir anualmente entre 50 y 197 toneladas por año. Este cacao es principalmente producido en la Amazonía peruana y ha sido galardonado con premios internacionales. Luego sigue el cacao premium y el cacao estándar, en la base de la pirámide. Este incremento de la demanda también viene asociado con el incremento de la calidad e inocuidad de los productos agrarios. Los estándares del mercado europeo han establecido límites respecto a la presencia de cadmio en el cacao en grano, entre el rango de 0,5 a 1,1 partes por millón (PPM). En el caso de la Amazonía, mayores niveles de cadmio se encuentran en Amazonas, mientras que hay menos presencia de cadmio en regiones como Ucayali y San Martín. Esto ha supuesto una restricción de acceso al mercado para pequeños productores agrarios, quienes han tenido que vender el kilogramo del cacao en grano a intermediarios a un 30 % por debajo de su precio original (MIDAGRI, 2022c).

Esta actividad es principalmente dominada por el sector de la agricultura familiar. Existen más de 100 mil productores agrarios en esta actividad y el 64 % de las parcelas destinadas a su producción son menos de 10 hectáreas, administradas por el 84 % de los productores agrarios dedicados a esta actividad. Esta actividad ha permitido dar empleo a más de 50 mil personas. Sin embargo, los vientos a favor de este producto agrícola no han tenido un impacto favorable en las condiciones de vida del productor. El cacao al ser un *commodity*, deja poca capacidad a los agricultores para manejar el precio, puesto que se define a nivel internacional, por lo tanto, la estrategia ha estado orientada a vender más para ganar más. Ello se logra a través de dos medidas: mediante la productividad, que implica producir más por cada hectárea (lo cual supone conocimiento técnico,

innovación y tecnología; y la otra medida es simplemente ampliar la frontera agraria. De acuerdo con las estimaciones que se han señalado, los agricultores de cacao han apostado por esta última medida. Y es un factor explicable, ya que por cada 100 soles de ingresos que reciben por la venta del cacao, 73 soles se destinan al pago de mano de obra, quedando muy pocos recursos para reinvertirlo en materia de productividad. A nivel global, este es un factor de riesgo debido a la deforestación que podría generar el cacao en los bosques tropicales. Por ello, cada vez más se exige mejorar la cadena de trazabilidad para requerir que el comercio internacional del cacao no sea producto de la deforestación (MIDAGRI, 2022).

Considerando estos desafíos, el plan ha definido como problema público la baja competitividad de la cadena de valor del cacao. En efecto, mientras que la productividad promedio es de 814 kilos por hectárea, en Amazonas, por ejemplo, es de 265 kilos por hectárea (MIDAGRI, 2022c). Con base en lo anterior, la visión es que al 2030, Perú sea reconocido por su alta oferta de cacao y chocolates de calidad, especialmente finos de origen sostenible, y que se cultiven en sistema agroforestales y/o diversificados en paisajes productivos sostenibles generadores de servicios ecosistémicos que contribuyan a mitigar los efectos del cambio climático. Las medidas para incrementar la productividad de la cadena del cacao en la esfera ambiental, apuntan, de acuerdo a la revisión, a cuatro aspectos: mejorar la estructura genética del cacao, reducir la vulnerabilidad al cambio climático, reducir la deforestación y mejorar la calidad de los suelos. Las medidas se abordan, según el detalle que se precisa a continuación:

- La variabilidad genética. La mejora del capital genético es de suma de importancia para incrementar la productividad. Contar con mejores variedades genéticas de cacao, principalmente la variedad del cacao fino es uno de los objetivos del plan. Para ello, en el ámbito de la mejora genética se propone como meta contar con 30 nuevos genotipos y variedades de cacao incorporados en colecciones de trabajo e instalaciones de campo. Las acciones que se plantean para el cumplimiento de dicha meta son dos: reconocer los bancos de germoplasma, las colectas y los huertos para la conservación de la diversidad genética del cacao, y mejorar la infraestructura para la selección y propagación de la estructura genética del cacao fino. Las actividades y las metas no contienen indicaciones sobre cómo se logrará dicho propósito. Por ejemplo, en el ámbito agrícola la forma de reconocer la diversidad agrícola nativa es a través de la constitución de Zonas de Agrobiodiversidad. Esta es la categoría de conservación que existe en el sector agrícola para proteger la diversidad biológica agrícola. Sin embargo, no se plantea como una posible medida que contribuya al cumplimiento de la meta.

También se propone como meta en materia genética incrementar en 10 mil el número de hectáreas instaladas con cultivares. La principal acción para el cumplimiento de dicha actividad es brindar asistencia técnica para que los agricultores logren la propagación del material genético promisorio. En materia de reconocimiento de la propiedad intelectual, se plantea como actividad, la constitución de denominaciones de origen para el cacao. Sin embargo, ello debe estar acompañado con un sistema de patentes que permita reconocer el conocimiento tradicional de los pueblos indígenas y la agricultura familiar en la mejorar genética del cacao. De lo contrario, estaremos ante nuevos casos en que la información genética de los productos agrarios, como la uña de gato entre otros, se patenta a favor de empresas que explotan comercialmente dichos productos y no se comparten los beneficios económicos de la biodiversidad con los poseedores del conocimiento tradicional, como lo establece el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el marco jurídico nacional que regula el acceso a los recursos genéticos. El Plan plantea que el presupuesto estimado para estas actividades es de 350 millones de soles, pero condicionado a la habilitación presupuestal que se realiza cada año.

- El cambio climático. El cacao es vulnerable a las variaciones de clima y eso impacta en su productividad. Las fluctuaciones de las temperaturas influyen en la presencia de plagas que afectan la capacidad productiva del cacao. Las regiones de la Amazonía que serían más impactadas por el cambio climático serían Ucayali y Loreto. Las acciones para hacer menos vulnerable al cacao están orientadas a mejorar su estructura genética para desarrollar capacidades adaptativas en el sistema agrario del cacao, y renovar y rehabilitar las plantaciones de cacao. Para ello, se plantea medidas financieras y capacidades técnicas de modo que los agricultores cuenten con capital y conocimiento para proceder a la renovación y rehabilitación de las plantaciones (MIDAGRI, 2022c). Es necesario

diversificar las medidas de adaptación para que estas no solo dependan de un abanico reducido de políticas de adaptación, de orden financiero y de capacidades técnicas. Las evaluaciones de riesgo sobre el impacto del cambio climático en los sistemas de cacao son de suma importancia debido a su vulnerabilidad a los cambios de temperatura y la existencia de plagas. Por tanto, las opciones también deben considerar la diversificación de otros productos agrícolas para mitigar el impacto económico de las posibles pérdidas, a pesar de los esfuerzos financieros y de capacidades técnicas. El presupuesto estimado de acuerdo con el plan para esta actividad es de 570 millones de soles, pero condicionado a la habilitación anual de presupuesto (MIDAGRI, 2022c).

- Calidad del suelo. El 70 % de los agricultores señalan que sus tierras producen cada vez menos y más del 60 % de ellos atribuyen la causa a la sobreexplotación de recurso debido, entre otros, a la presencia de cadmio. Para enfrentar este riesgo, el Plan propone como meta capacitar al menos 45 organizaciones de cooperativas en el cumplimiento de los requisitos de inocuidad. Sin embargo, es necesario señalar medidas de biorremediación para reducir los riesgos asociados a la presencia del cadmio y medidas que permitan recuperar la salud de los suelos debido a su uso desmedido.
- Deforestación. Actualmente la tasa anual de crecimiento en el consumo del cacao es de entre el 2 % y el 5 %, lo que podría generar impactos en términos de deforestación. Sin embargo, el Plan no establece una línea base, es decir, no indica cuánto es la deforestación asociada a dicho producto agrícola; a pesar de ello, establece como meta que al 2030 se reducirá en un 70 % la deforestación en las zonas productoras de cacao. Las zonas productoras de cacao tampoco han sido definidas, es decir, no se especifica si la unidad territorial es a nivel de región, provincia o distrito, que son los niveles territoriales sobre los cuales se realiza el análisis sobre cambios en la cobertura forestal.

Las acciones para reducir la deforestación asociada al cacao son, entre otras, principalmente cuatro: i) fortalecer los sistemas de trazabilidad con cadenas de valor que aportan a la reducción de la deforestación; ii) monitorear la deforestación en zonas productoras de cacao; iii) restaurar áreas degradadas con cultivos de cacao bajo sistemas agroforestales; y, iv) finalmente, hacer seguimiento a los acuerdos suscritos sobre Cacao, Bosques y Diversidad. El Plan no ofrece mayores detalles sobre cómo se mejorará los sistemas de trazabilidad, las metodologías e indicadores que se usarán para verificar que los productos del cacao son libres de deforestación, y tampoco define las áreas que podrían ser objeto de recuperación mediante sistemas agroforestales. Para el desarrollo de estas actividades, el Plan proyecta un presupuesto de 120 millones de soles hasta el 2030, pero esos recursos serán determinados en base a los presupuestos anuales, por lo que no son recursos públicos garantizados para la ejecución de dichas actividades.

El Plan establece un presupuesto general de más de 6 mil millones de soles para viabilizar su ejecución; sin embargo, como se ha detallado, está condicionado a la habilitación del presupuesto anual. Por lo tanto, el presupuesto se definirá cada año y no existe garantía de que hasta el 2030 se destinará presupuesto para dicho plan, ni tampoco por el monto indicado. Asimismo, el Plan precisa que el Grupo Técnico Multisectorial, creado mediante Resolución Ministerial N.º 0212-2020-MINAGRI, tiene plazo hasta setiembre de 2013 para presentar una propuesta de gobernanza del Plan que permita apoyar los esfuerzos de implementación del mismo. Esta propuesta de gobernanza busca mejorar los niveles de articulación y de concreción de las metas y actividades que el Plan propone.

4.3.- Plan Nacional de Acción del Café Peruano 2018 – 2030

El Perú no es uno de los principales exportadores de café en el mundo (representa el 3,3 % del total del mercado mundial del café); sin embargo, es el principal producto agrícola de exportación. En el año 2022, se exportó 254,5 toneladas de café mientras que, en el año 2021, solo se exportó 96,3 toneladas. El precio del café tiene una mayor cotización en los mercados internacionales debido a la alta demanda pospandemia y las bajas cosechas de los países líderes en exportación de este producto, como Brasil. Su precio supera actualmente los 4 dólares por kilogramo. Los principales países de destino de las exportaciones de café son los Estados Unidos, Alemania y Bélgica. Existe una alta concentración de empresas que se reparten el mercado de las exportaciones de café. Solo 5 empresas de 222 monopolizan el 44,92 % de las exportaciones de café al extranjero (SISCEX, SISAP, SISAGRI). Las principales empresas son Perales Huancuruna S.A.C. (18,65 %) con sucursales

en las regiones de San Martín, Amazonas, Huánuco, Junín, entre otras y Comercio Amazonía S.A. (8,49 %) con sucursales en las regiones de San Martín y Amazonas.

Cerca de 223 mil productores agrarios de la agricultura familiar se dedican a la producción de café en 425 400 hectáreas. El 85 % de los caficultores son pequeños productores agrarios y manejan entre 1 y 5 hectáreas, con bajo acceso a financiamiento y paquetes tecnológicos que contribuyan a la mejora de su productividad (MIDAGRI, 2022a). Esto conlleva a que el principal problema de la cadena de valor del café sea su bajo nivel de competitividad, así como su sostenibilidad social y ambiental.

En efecto, la baja capacidad técnica de los productores agrarios, el impacto de las plagas como la roya y la deforestación son factores estructurales que impactan en el desempeño económico de la cadena del valor del café. Este último se agrava cuando los sistemas agrarios de producción de café se instalan en tierras que han sido deforestadas e implantan un modelo de agricultura de monocultivo. Esta práctica no solo genera impactos ambientales y territoriales, sino que representa un retroceso en la lucha contra el cambio climático debido a las emisiones de GEI que genera el cambio de uso del suelo.

Por ello, el Plan Nacional del Café Peruano 2018 – 2030 tiene como visión lograr que al 2030, el Perú se convierta en un país productor, consumidor y exportador de un café sostenible y adaptado al cambio climático, entre otros. Para lograr dicho objetivo el Plan establece seis objetivos específicos, siendo dos los que se vinculan directamente con la problemática del acceso a la tierra, la deforestación y el cambio climático. Estos son el objetivo específico 1, referido a incrementar la productividad del café bajo sistemas de producción sostenibles, así como el objetivo específico 5, vinculado a impulsar procesos de articulación territorial para la mejora de las condiciones sociales, económicas y ambientales de las zonas cafetaleras (MIDAGRI, 2022a).

El objetivo 1 tiene acciones vinculadas principalmente a reducir el impacto en términos de mitigación y adaptación de los sistemas agrícolas del café. En materia de adaptación, este objetivo plantea como actividad estratégica generar conocimiento para adoptar tecnologías que permitan que el sistema agrícola del café pueda lograr, entre otros, una mejor respuesta adaptativa al cambio climático. Para ello, se propone como actividades operativas impulsar la investigación, el desarrollo y la innovación (I + D + i) en el sector cafetalero, y que los resultados tecnológicos puedan ser diseminados entre los actores de la cadena del valor con la finalidad de mejorar la productividad y competitividad del producto agrícola. Esta actividad tiene un presupuesto proyectado de 6,5 millones para el periodo 2018 – 2030 (MIDAGRI, 2022a).

En el ámbito de la mitigación, este objetivo plantea como acción estratégica, reducir los GEI a través del sistema de manejo agroforestal en el marco de la NAMA del Café. Sin embargo, las actividades operativas no tienen vinculación ni con los sistemas agroforestales, ni tampoco con las NAMA del Café. La primera actividad operativa busca que el sector público y la cooperación incorporen el enfoque de mitigación y adaptación en la asistencia técnica que brindan, mientras que la segunda actividad operativa es impulsar mecanismos financieros que permitan acceder a créditos verdes. Por lo tanto, no se puede evidenciar cómo estas actividades guardan una relación directa y estrecha con la actividad estratégica vinculada al impulso de los sistemas agroforestales en el marco de la NAMA del Café con el objeto de reducir las emisiones de GEI. Esta actividad tiene un presupuesto 6,5 millones de soles para el periodo 2018 – 2022.

De otro lado, el objetivo 5 tienen un claro enfoque en mejorar las condiciones territoriales para promover sistemas agrícolas de café. Para ello, se propone mejorar los procesos de zonificación ecológica y económica (ZEE) en las regiones cafetaleras del país, fomentar la zonificación forestal, generar un catastro en las zonas productoras de café, y promover la titulación de tierras y la formalización de la propiedad rural. Sin embargo, se omite, como actividad, llevar a cabo estudios de clasificación de tierras, que son los que determinan la aptitud de la tierra para fines agrícolas y que podrían generar garantías para evitar que la producción del café se realice sobre tierras forestales. Además, cuando se observan las metas, ninguna está vinculada a las acciones que plantea el Plan en materia territorial. Por ejemplo, no se evidencia metas respecto a titulación de predios, tampoco respecto a estudios de zonificación ecológica y económica a escala de la actividad, ni tampoco metas en materia de zonificación forestal. Ello conlleva a concluir que las

acciones que plantea el Plan en materia territorial no tiene su correlato en metas concretas para el 2030. Solo precisa que el 70 % de las regiones cafetaleras cuenten con programas de titulación y contratos de cesión en uso bajo sistemas agroforestales para el 2030, pero se omite indicar la brecha que se busca cerrar en términos de titulación y cifras vinculadas a los sistemas agroforestales que se implementarán en las zonas cafetaleras como respuesta concreta a la deforestación. Este objetivo se vuelve menos realista cuando se observa el presupuesto proyectado. Del 2018 al 2030, solo se propone un presupuesto de 100 000 soles, lo que prácticamente hace inejecutables las actividades y pone en riesgo el cumplimiento de metas debido al exiguu presupuesto.

El Plan concluye que sus acciones permitirán reducir 1 500 mil toneladas de GEI al 2030. Sin embargo, no presenta una cuantificación sobre cómo cada una de las acciones del Plan contribuyen a reducir las emisiones de GEI. Dicha cuantificación permitiría identificar la sumatoria del impacto de cada actividad y estimar la meta global de reducción de emisiones del plan, pero esa información no se encuentra en el documento. Tampoco se indica cuánto es el valor de la deforestación asociada a la actividad cafetalera y cómo el plan pretende reducir la tasa de deforestación atribuida al café. Ello es importante para efectos de calcular cómo la deforestación evitada producto del Plan se traduce en reducción de unidades de carbono. Por lo tanto, la meta de reducción de GEI en 1 500 mil toneladas es un valor dado que no cuenta con información complementaria en el Plan que permita estimar su valor.

5. POLÍTICAS REGIONALES Y SU VINCULACIÓN CON LOS AGRONEGOCIOS Y LA LUCHA CONTRA LA DEFORESTACIÓN

La economía de las regiones amazónicas depende de la actividad agrícola. El valor bruto de producción de dichas regiones experimenta un crecimiento constante debido al incremento de la oferta exportable de productos tales como el café, el cacao y la palma aceitera. Los dos primeros productos, por ejemplo, ocupan las primeras posiciones como productos de bandera que se exportan al exterior, siendo las regiones de San Martín y Amazonas líderes en el cultivo de dichos productos. Sin embargo, estos *commodities* también son *drivers* de deforestación. Estimaciones conservadoras señalan que al menos el 50 % de la deforestación en la Amazonía se atribuye a la actividad agrícola y, es más crítico en el caso del café, el cacao y la palma aceitera, pues son los cultivos cuya área agrícola se ha expandido de manera más pronunciada.

La situación se agrava cuando la Amazonía tiene territorios que no cuentan con seguridad jurídica. Menos del 30 % de las tierras agrícolas en la Amazonía cuentan con título de propiedad, lo que abre la oportunidad para que traficantes de tierras se apropien de tierras forestales con fines agrícolas. Al menos el 90 % de los productores agrarios de la Amazonía, son productores de la agricultura familiar, y más del 80 % realizan la actividad agrícola bajo condiciones de subsistencia. Existe evidencia que muestra cómo este grupo de agricultores forman parte de la cadena suministro de operaciones agrícolas comerciales (como empresas de palma aceitera), fomentando y consolidando relaciones de dependencia y obteniendo ventajas comparativas a consecuencia de la explotación de mano de obra de barata. Los mecanismos de control y supervisión son débiles, lo que fomenta un clima de impunidad y de desgobierno sobre el paisaje forestal. Por su parte, la inversión pública en lugar de revertir esta situación (mejorar la productividad y tecnificar al productor agrícola), ha sido impulsora de la deforestación debido a intervenciones carentes de salvaguardas ambientales. La evidencia muestra que programas del sector agrario otorgan facilidades financieras, insumos e incluso titulan propiedades con fines agrarios sobre tierras forestales. Las políticas nacionales, si bien identifican la problemática, no abordan de manera específica la naturaleza multidimensional del fenómeno de la deforestación, por lo que las políticas de alcance regional tienen una mejor aproximación sobre el problema deforestación como un problema público complejo, pues existen diversas variables que actúan sinérgicamente provocando la degradación y pérdida de los bosques.

En esa línea, las regiones de la Amazonía peruana han aprobado políticas para compatibilizar el incremento de la productividad agraria, la reducción de la deforestación y la mitigación de las emisiones de carbono a partir de la comprensión de las causas directas e indirectas de la deforestación. Asimismo, plantean salvaguardas ambientales y sociales para evitar la corrupción, fomentar el enfoque de género, proteger los derechos de los pueblos indígenas, y la conservación de la diversidad biológica. Si bien en el año 2021 la deforestación se redujo en la Amazonía en un 30 %, aún es prematuro atribuir dicho resultado a la aplicación de las políticas territoriales fomentadas desde los gobiernos regionales. El análisis que sigue a continuación, se enfoca en la realidad de cinco regiones (San Martín, Ucayali, Amazonas, Loreto y Madre de Dios).

5.1.- La región San Martín

La región San Martín es principalmente una región agrícola. Tiene una superficie agropecuaria de 1 307,11 hectáreas, de las cuales el 38 % están destinadas a la actividad agrícola. A pesar del significativo porcentaje de superficie agraria, existe una alta informalidad respecto a la propiedad

rural. Pues solo el 33,6 % cuenta con título de propiedad. El cacao, el café y el aceite de palma son los principales productos de agroexportación de la región. En el año 2022, lograron exportar 189,9 millones de dólares, de los cuales el 80 % se atribuye a la exportación de estos tres *commodities* (Cuadro 1) (Sierra y Selva Exportadora, 2021). Estas cifras se explican porque la región San Martín es el primer productor a nivel nacional de café y cacao, con más de 90 mil y 50 mil toneladas anuales, respectivamente, mientras que la producción de palma aceitera es de 420 mil toneladas, aproximadamente. El café tiene una superficie cosechada de 54 909,60 hectáreas, mientras que el cacao se cosecha sobre una extensión de 64 680 hectáreas. Si bien la agroexportación es una actividad importante en San Martín, solo 246 productores agrarios se dedican a esta actividad, de los 91 224 productores agrarios que existen en la región.

Cuadro 1: Exportaciones San Martín 2022

San Martín	
Cacao en grano	US\$ 52,9 M
Café	US\$ 43,8 M
Aceite de palma	US\$ 33,2
Grasas y aceites, vegetales y sus fracciones	US\$ 12,5 M
Palmitos preparados o conservados	US\$ 11,1 M
Total en exportaciones	US\$ 189,9 M

Fuente: Sierra y Selva Exportadora

Debido a la importancia de la actividad agraria para la región, el Gobierno Regional de San Martín aprobó la Estrategia Regional de Desarrollo Rural Bajo en Emisiones, que tiene como objetivo al 2030 lograr el desarrollo sostenible de la región mediante el incremento de la productividad y competitividad, a través de la producción de bienes y servicios con bajas emisiones. Para ello, se busca abordar el problema de la deforestación, prestando especial atención al acceso a la tierra, las salvaguardas aplicadas a la inversión pública, la mejora tecnológica para aumentar la eficiencia por hectárea en la producción, así como los mecanismos de control y vigilancia forestal.

La Estrategia plantea incrementar en 147,4 millones de dólares las exportaciones agrícolas, mediante el incremento de los rendimientos del café, cacao y palma aceitera, por ejemplo, en 80 quintales por hectárea, 2,5 toneladas por hectárea y 20 toneladas por hectárea, respectivamente. Bajo una lógica de incremento de la productividad en lugar de expansión, se pretende reducir la tasa de deforestación en menos de 4 800 hectáreas anuales, proceder a la restauración de 29 566 paisajes forestales y conservar las 300 mil hectáreas de paisaje forestal que posee la región San Martín. Estas medidas ayudarían a reducir las emisiones en la región en un 15 % (Gobierno Regional de San Martín, 2021). Además, estas acciones vienen acompañadas de un catálogo de salvaguardas. En materia de género, se propone la necesidad de programas de asistencia técnica y de incentivos con enfoque orientado a mujeres indígenas. En cuanto a los pueblos indígenas, se plantea como salvaguarda evitar la superposición de solicitudes de titulación de predios rurales con solicitudes de reconocimiento de tierras de las comunidades indígenas, entre otros (Gobierno Regional de San Martín, 2021). En suma, las Estrategias Regionales logran mejorar la comprensión del fenómeno de la deforestación asociada a la actividad agraria, identifican sus riesgos y plantean salvaguardas para mitigarlos. Debido a la reciente aprobación de la Estrategia y los cambios de administración en los gobiernos regionales, todavía es prematuro hacer una evaluación de su impacto. Sin embargo, dicha evaluación es importante para conocer de qué manera esta estrategia se ha internalizado en la estructura del Gobierno Regional y se ha transformado en un instrumento que conduce la acción pública regional.

5.2.- La región Ucayali

La región Ucayali tiene una superficie agrícola de 677 549 hectáreas y el 52,35 % cuenta con título de propiedad, un porcentaje muy superior en comparación con el nivel de informalidad de la propiedad agraria en otras regiones de la Amazonía. El Valor Bruto de la Producción del subsector agrícola al 2022 fue de 551,9 millones de soles. La producción de la palma aceitera (20 %), el cacao (20 %) y café (10 %) explica el 50 % del Valor Bruto de la Producción del sector agrícola en la región. De otro lado, el aceite de palma es el principal producto de agroexportación, representando aproximadamente el 90 % del valor de su oferta exportable. En efecto, el valor de las exportaciones de los productos agrícolas en la región Ucayali fue de 109,1 millones de dólares durante el 2022, de las cuales 93 millones de dólares corresponden a las exportaciones de aceite de palma (Cuadro 2) (Sierra y Selva Exportadora, 2023c). La palma aceitera se proyecta sobre una superficie de 42 462 hectáreas y tuvo una producción de 597 mil toneladas en 2022. Muy por debajo se encuentra el cacao, cuyo valor de exportación fue de 12,7 millones de dólares en 2022. Este cultivo tiene un área cosechada de 25 461 hectáreas, y su producción fue de 22 013,62 toneladas en 2022. Otros productos, como el camu camu, también se exportan, pero su valor es incipiente y poco significativo en comparación con los volúmenes que representa el aceite de palma.

Cuadro 2: Exportaciones Ucayali 2022

Ucayali	
Aceite de palma en bruto	US\$ 93 M
Cacao en grano	US\$ 12,7 M
Aceite de almendra en palma	US\$ 2.5 M
Camu camu	US\$ 144 mil
Demás chocolates y preparaciones	US\$ 139 mil
Total en exportaciones	US\$ 109,1 M

Fuente: Sierra y Selva Exportadora

En el caso del café, la producción se realiza sobre una extensión de 12 920,00 hectáreas, y su producción ha ido aumentando en los últimos años superando las 15 mil toneladas anuales. Aunque la agroexportación es fundamental para la economía de Ucayali, solo 45 de los 25 580 productores agrícolas de la región se dedican a los cultivos necesarios para la exportación. De estos, 24 266 pertenecen a la agricultura familiar, y el 65 % de ellos realizan una práctica agrícola de subsistencia.

Frente a esta situación, el Gobierno Regional de Ucayali propone, a través de su Estrategia Regional, convertir la región de Ucayali al 2030 en una región líder en la reducción de emisiones a través de la deforestación y el incremento de su productividad. En materia de competitividad, la estrategia plantea incrementar en 20 % el valor de las exportaciones, así como incrementar en 30 % el Valor Agregado Bruto en el sector agrícola. Asimismo, se propone incrementar el rendimiento regional de café, cacao y palma aceitera en 2 000, 1 200 y 20 000 toneladas por año respectivamente. Ello permitirá reducir la deforestación en 18 mil hectáreas anualmente, restaurar más de 98 mil hectáreas de paisajes forestales y reducir las emisiones en un 35 % (Gobierno Regional de Ucayali, 2021). Como principal salvaguarda, se plantea que el desarrollo agrícola se enfoque en áreas ya deforestadas para evitar el incremento de la deforestación. De la misma manera, esta Estrategia reciente ofrece un análisis comprensivo del problema de la deforestación, explicando sus causas de manera multicausal a partir de procesos participativos. Sin embargo, el desafío es evaluar cómo esta Estrategia ha sido adoptada por la nueva administración del Gobierno Regional y si se ha convertido en una fuente de orientación de la gestión pública regional.

5.3.- La región Amazonas

La región Amazonas cuenta con una superficie de 1 745,081 hectáreas de las cuales solo el 9,35 % tiene título de propiedad. Del total de la superficie agropecuaria, el 18 % está destinada exclusivamente a fines agrícolas, lo que representa 252 811 hectáreas. En el año 2020, el Valor Bruto de la Producción Agropecuaria fue de 1 283,3 millones de soles y la contribución del sector agrario representa el 87 % con un valor de 1 112,4 millones de soles (Ministerio de Agricultura y Riego, 2020). Amazonas cuenta con cinco productos agrícolas que forman parte de su oferta exportable, como el café, el cacao, la tara y las paltas. Sin embargo, el café es el principal producto que lidera su oferta exportable. De los 66,8 millones de soles en exportaciones agrícolas en 2022, 65 millones de soles correspondieron a la exportación de café (Cuadro 3) (Sierra y Selva Exportadora, 2023a). Además, Amazonas cuenta con 69 562 productores agrarios, de los cuales el 98 % son productores de la agricultura familiar y el 68 % realizan agricultura de subsistencia. Solo 225 agricultores de la agricultura familiar se dedican a la exportación de productos agrícolas.

Cuadro 3: Exportaciones Ucayali 2022

Amazonas	
Café verde	US\$ 64.3 M
Tara en polvo	US\$ 1.8 M
Cacao	US\$ 535 mil
Paltas	US\$ 50 mil
Café tostado	US\$ 39 mil
Total en exportaciones	US\$ 66.8 M

Fuente: Sierra y Selva Exportadora

Frente a ello, el Gobierno Regional de Amazonas ha aprobado su Estrategia de Regional de Desarrollo Rural Bajo en Emisiones, con dos objetivos principales. Primero, mejorar la competitividad económica del sector agropecuario y forestal; y, en segundo lugar, mejorar la gestión forestal. Bajo el primer objetivo, se plantea una gestión productiva de los bosques de la región, asignar mil hectáreas a la producción de madera aserrada y 18 mil hectáreas a la producción de productos no maderables. Más que expandir la frontera agrícola, se busca incrementar la eficiencia y productividad por hectárea. De este modo, se propone que cada hectárea produzca anualmente 1,15 toneladas de café y 1,23 toneladas de cacao. Estas medidas apuntarían a incrementar las exportaciones tradicionales y no tradicionales de la región en 10 y 50 millones de dólares, respectivamente (Gobierno Regional de Amazonas, 2021).

En cuanto al manejo sostenible de los bosques de la región, se propone que el 100 % de las áreas naturales protegidas de Amazonas, en todas sus modalidades y categorías, implementen acciones de conservación y que el 100 % de los bosques húmedos de Amazonas se rijan bajo un ordenamiento forestal y bajo prácticas de manejo sostenible. Se reconoce que estas intervenciones pueden tener un efecto contrario al esperado y más que prevenir la deforestación, pueden incentivarla. Por ello, se plantean un conjunto de salvaguardas que buscan mitigar los efectos perniciosos que algunas intervenciones podrían tener y que podrían generar el incremento de la deforestación en la región Amazonas, tales como la protección del patrimonio cultural y los derechos de la población indígena, el uso eficiente de los recursos naturales y la prevención de la contaminación ambiental, entre otros. Finalmente, a pesar de la importancia de la Estrategia, el desafío es cómo esta herramienta de política ha sido adoptada por las nuevas autoridades regionales para orientar el desarrollo agrario bajo en emisiones y que reduzca la deforestación.

5.4.- La región Loreto

Loreto es la región amazónica que posee el más alto porcentaje (51,48 %) de bosques amazónicos del país, con alrededor de 35 millones de hectáreas. Además, esta región tiene una superficie de 667 887 hectáreas de uso agrícola, de las cuales, el 63 % es producto de la deforestación. Estas tierras agrícolas han permitido que el Valor Bruto de Producción en Loreto alcance los 555,2 millones de soles, principalmente debido a la producción de cultivos de yuca, plátano, arroz y maíz amarillo. Sin embargo, la oferta exportable de la región Loreto depende, en buena medida, de la venta del cacao en grano y el café. Estos productos representan 1,1 millones de dólares de los 4,8 millones de dólares del total de exportaciones de la región en el año 2021 (Cuadro 4) (Sierra y Selva Exportadora, 2022). El café actualmente se cosecha sobre 177 hectáreas y genera una producción de 184,7 toneladas, mientras que el cacao se cosecha sobre una extensión de 852 hectáreas, generando una producción de 1 096 toneladas. En el caso de la palma aceitera, se cosecha sobre 8 958 hectáreas, con una producción anual de 114 toneladas, la cual se ha mantenido constante en los últimos años. Loreto tiene 67 585 productores agrarios; sin embargo, el 99 % pertenecen a la agricultura familiar, y el 82 % se encuentra bajo situación de subsistencia. Según información oficial, solo 750 productores agrarios se dedican a los cultivos de agroexportación. La actividad agrícola en Loreto es una agricultura extensiva, lo que significa que se practica un cambio constante del suelo debido a la pérdida de su capacidad productiva y depende del uso de fertilizantes debido a la baja calidad del suelo, lo que conduce a una expansión continua de la frontera agrícola en busca de mejores tierras.

Cuadro 4: Exportaciones Ucayali 2021

Loreto	
Cacao en grano	US\$ 652 mil
El demás café sin descafeína	US\$ 494 mil
Los demás jugos y extractos vegetales	US\$ 378 mil
Tara en polvo.	US\$ 50 mil
Fresas (frutillas) sin adición de azúcar	US\$ 309 mil
Total en exportaciones	US\$ 4.8 M

Fuente: Sierra y Selva Exportadora

Además, de estos *commodities*, la región Loreto apuesta por la diversificación productiva de su oferta exportable mediante la producción y transformación de las cadenas productivas asociadas al aguaje, ungurahui y palo de rosa. Loreto cuenta con un área de 6 297 hectáreas destinadas a la producción de camu camu, en la cual se producen 1 318 toneladas de dicho fruto amazónico. Actualmente, existen dos asociaciones APROCCANT y Camu Camu Tres Fronteras, que a una pequeña escala se dedican a la producción de este cultivo. El ungurahui también es un fruto promisorio para la región, con una producción anual que supera las 3 438 toneladas en una extensión agrícola de 283 hectáreas. El palo de rosa también tiene un importante potencial, se utiliza en la industria de cosméticos y fragancias, con una cotización en los mercados internacionales que varía entre 800 a 2 mil dólares por litro.

Frente a este escenario, el Gobierno Regional de Loreto propone como su Estrategia Regional de Desarrollo Rural Bajo en Emisiones, mejorar la calidad de vida de la población rural para el año 2030, mediante la reducción de la pérdida de los bosques en un 30 % bajo un enfoque de producción, protección e inclusión. La meta es lograr que la pérdida de bosque sea menor a 6 203 hectáreas por año. Esto se lograría mediante la aplicación de estrategias agrícolas que prioricen la productividad por hectárea. Así, se propone incrementar en 25 toneladas métricas por año la productividad de la palma aceitera e incrementar a 1,5 toneladas métricas por año el promedio de la productividad anual de cultivo de cacao, entre otros objetivos. Para alcanzar estas metas, se propone

implementar programas de capacitación en aspectos empresariales, mejores prácticas de manejo, simplificación administrativa y estudios de acceso a mercados, entre otras medidas. Asimismo, se plantea avanzar en el proceso de titulación de tierras, reconociendo los derechos de propiedad a favor de 1 500 comunidades nativas.

Se reconoce, además, los posibles impactos negativos que podría generar la implementación de estas medidas. Por ello, se busca evitar medidas que provoquen la deforestación de bosques primarios, que fomenten intervenciones en tierras sin reconocimiento legal, y se priorice la actividad agrícola sobre tierras previamente ocupadas. También se propone incrementar la participación de las mujeres en los espacios de decisión sobre la gestión forestal y agrícola, entre otras acciones. Ante el cambio de administración del Gobierno Regional, futuros análisis deberían considerar cómo esta Estrategia ha sido adoptada como un instrumento de política pública para orientar el desarrollo agrario en Loreto.

5.5.- La región Madre de Dios

La superficie agrícola en Madre de Dios es de 193 495 hectáreas de las cuales solo el 27,51 % de la superficie agrícola cuenta con título de propiedad. El Valor Bruto de Producción en la región es de 96,5 millones de soles y el 64 % de dicho valor se explica debido a la producción de cultivos como la braquería (35 %), el maíz duro (16 %) y el plátano (13 %). Las principales provincias con superficie agrícola se encuentran en Tambopata (38 984 ha.) y Tahuamanu (20 510 ha.). Los principales productos de agroexportación son las nueces (15 M de dólares) y las castañas (1.4 M de dólares) (Cuadro 5) (Sierra y Selva Exportadora, 2023b). Estos productos representan más del 90 % de la oferta exportable de dicha región. Existe más de 2 millones de hectáreas en Madre de Dios destinadas a la actividad castañera. Además, la castaña y las nueces, son usadas como parte de estrategias de recuperación de ecosistemas forestales degradados, a través de la reforestación y como medida para incrementar la producción (CONCYTEC, 2020). Madre de Dios cuenta con 6 642 productores agrícolas, el 93 % son agricultores de la agricultura familiar y el 57 % practica una agricultura de subsistencia. Solo seis productores agrícolas de la agricultura familiar se dedican al cultivo de productos para la exportación.

Cuadro 5: Exportaciones Madre de Dios 2022

Madre de Dios	
Nueces del Brasil sin cáscara	15 M
Castañas	1.4 M
Cacao en grano	744 mil
Nueces del Brasil con cáscara	146 mil
Las demás semillas y frutos oleaginosos	71 mil
Total de exportaciones	17.5 M

Fuente: Sierra y Selva Exportadora

El Gobierno Regional de Madre de Dios también aprobó en diciembre de 2022 su Estrategia Regional de Desarrollo Rural Bajo en Emisiones. Esta estrategia sigue el enfoque de las otras estrategias regionales, pero la diferencia radica en que el problema de deforestación en Madre de Dios está principalmente vinculado a la expansión de la minería aurífera, más que al desarrollo de la actividad agrícola. De acuerdo a los reportes del MAAP, solo se identificó un evento de deforestación asociado a las plantaciones de cacao y algunos cultivos de arroz y papaya a menor escala a lo largo de la carretera interoceánica (MAAP, 2017). La lucha contra la minería ilegal y la deforestación requiere políticas de diferente nivel y no solo regionales. La mayoría de estas políticas se han centrado en controlar la oferta de minerales a través de la regulación ambiental, el control en el suministro de insumos (mercurio y gasolina) y diversos procesos de formalización con plazos que se han extendido hasta el año 2024. Sin embargo, la estrategia que aún no ha sido explorada es el

control de la demanda, en específico, el suministro internacional del oro y las políticas que se están aplicando a nivel de los países de la OCDE para controlar la adquisición de minerales que vulneran derechos humanos, contaminan cuerpos de agua, deforestan y generan climas de criminalidad en esta parte de la Amazonía peruana. Por ejemplo, entre 2015 y 2019, el Perú produjo 700 toneladas de oro, sin embargo, exportó más de 2 000 toneladas. Se estima que esta diferencia es producto de la minería ilegal, donde los principales destinos son Suiza, Canadá y Estados Unidos, entre otros (OEA, 2021).

6. PROYECTOS DE INVERSIÓN EN MATERIA DE AGRONEGOCIOS EN EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

De acuerdo con el Registro de Certificaciones Ambientales del SENACE y el PIFA del OEFA, los proyectos de agronegocios se concentran en tres de las cinco regiones analizadas: Loreto, San Martín y Ucayali. Además, se observa que los proyectos de inversión se concentran en dos cultivos: palma aceitera y palmito, siendo el primero predominante en San Martín, Loreto y Ucayali. Como consecuencia de lo anterior, no se observan en dicha base de datos que existan proyectos de inversión en materia de café o cacao.

Cuadro 6: Área agrícola y forestal de los proyectos de agronegocios

Nombre del Proyecto	Región	Cultivo	Área del Proyecto (ha.)	Área agrícola (ha.)	Área Forestal Intangible
Palmas de Oriente	San Martín	Palma Aceitera	3 000	2 100	900
Palmas de Espino	San Martín	Palma Aceitera	13 299	9 309,3	3 989,7
Agroforestal Pijuayo	San Martín	Palmito	1 000	700	300
Palmas del Tulumayo	Ucayali	Palma Aceitera	674	384,32	289,71
Palmas de Shanusi	Loreto	Palma Aceitera	6 071,78	4 250,8	1 821
Tierra Blanca	Loreto	Palma Aceitera	10 000	7 000	3 000
Santa Catalina	Loreto	Palma Aceitera	10 000	7 000	3 000
Santa Cecilia	Loreto	Palma Aceitera	6 222,25	4 450,71	1 771,54
Maniti	Loreto	Palma Aceitera	8 046,34	5 830,48	2 215,86
Total			58 313	36 775	15 467

Fuente: Registro de Certificaciones Ambientales y el Portal de Información de Fiscalización Ambiental - PIFA
Elaboración propia.

Los proyectos analizados a partir de la información disponible en el Registro de Certificaciones Ambientales del SENACE y el PIFA muestran una ocupación de 58 313 hectáreas. Si el área agrícola cuenta con plena cobertura forestal, esto podría representar una deforestación de hasta 36 775 hectáreas, casi el triple de la extensión territorial del distrito de San Juan de Lurigancho, el distrito más poblado del Perú. Los estudios ambientales revisados establecen un 70 % del área del proyecto para fines productivos y el 30 % restante, es decir, 15 467 hectáreas, se destinará a fines de conservación, de acuerdo con lo que establece la Ley Forestal. Los proyectos con mayor extensión territorial, según la información disponible, son Palmas de Espino en San Martín con 13 299 hectáreas, y Santa Catalina y Santa Cecilia en Loreto con 10 000 hectáreas cada uno, todos dedicados al aprovechamiento de palma aceitera.

Proyecto de Palma de Espino (San Martín)
Acciones de supervisión y fiscalización ambiental

Hasta la fecha, el OEFA ha realizado tres supervisiones ambientales al Proyecto Palma de Espino, ubicado en San Martín y cuya extensión es de 13 299 hectáreas. Dos de estas supervisiones se han realizado en 2022 y una en 2020. Esta última fue una supervisión documental, realizada en gabinete. De las dos supervisiones realizadas en 2022, solo se dispone de un reporte público correspondiente a la supervisión realizada en julio de ese año. En dicha supervisión, no se tomaron muestras ambientales, por lo que la supervisión se enfocó en realizar visitas a los componentes del proyecto (242 componentes), incluyendo puntos de extracción de agua, puntos de disposición de residuos, parcelas de cultivos, campamentos, entre otros (OEFA, 2023). Hasta el momento, el proyecto no ha recibido ninguna sanción por parte del OEFA. Sin embargo, el proyecto ha sido cuestionado debido a la deforestación atribuida al Grupo Palma, y hasta la fecha no ha podido determinar que el 100 % del aceite exportado a los mercados internacionales esté libre de deforestación (Ojo Público, 2020).

De otro lado, una revisión preliminar de los estudios ambientales de estos proyectos ha permitido identificar los siguientes aspectos:

- Se observa que en algunas evaluaciones de impacto ambiental la aptitud agraria del suelo se ha determinado con base en la información proporcionada por la consultora ambiental o de la propia Zonificación Ecológica Económica (ZEE). Es claro que dichos instrumentos no son los instrumentos para determinar la calidad del suelo ni su vocación. Para ello, se han definido estudios de suelos y procedimientos de clasificación de tierras que ocurren de manera independiente al proceso de evaluación de impacto ambiental. Sin embargo, la decisión de aprobar el estudio ambiental considera información de la propia consultora ambiental, lo cual es controvertido, debido a que existen incentivos para considerar que el suelo tiene aptitud agraria para viabilizar el emprendimiento agrícola. Además, la legislación ambiental establece de manera específica que la zonificación ecológica económica tiene un carácter orientativo y no define usos específicos. En el caso de los proyectos de San Martín se observa el uso de la ZEE como herramienta para definir la aptitud de la tierra, mientras que en Loreto la información en algunos casos proviene de la propia empresa consultora.
- Un aspecto transversal que se identifica en todos los proyectos es que solo se garantiza un 30 % del área del proyecto como zona intangible, sin adoptar medidas de compensación para el 70 % del área restante, que se transformará para uso agrícola. Este tipo de medidas inadvierte los estándares en materia de compensación ambiental. Principalmente, la aplicación del principio de equivalencia ecológica en la medida que la pérdida de bosque primario no puede ser comparable en términos de biodiversidad y capacidad de captura de carbono y otros servicios ecosistémicos asociados, a las plantaciones de monocultivos cuya calidad en términos de servicios ecosistemas es mucho más reducida. Por lo tanto, es necesario mejorar la regulación de impacto ambiental vinculada al sector forestal, aplicando la compensación ambiental como parte de la jerarquía de la mitigación cuando el emprendimiento agrícola impacte ecosistemas forestales cuyo valor ecológico no puede ser equiparable a plantaciones de monocultivo. Aunque las medidas de compensación ambiental son mucho más complejas y costosas, son imprescindibles debido al impacto en ecosistemas sensibles y únicos, como son los

bosques tropicales de la Amazonía Peruana. Por ejemplo, el Proyecto Santa Catalina se realizará sobre un área cuyo 78 % es bosque primario, lo que requiere medidas de manejo mucho más rigurosas. El escenario ideal sería que ninguno de estos proyectos se realizara en áreas de cobertura forestal, pero esto depende de los estudios de suelo que determinen su capacidad de uso mayor.

- También se observa en la evaluación de impacto ambiental, que algunos proyectos de inversión agrícola han sido aprobados a pesar de mantener observaciones pendientes. Según la normativa, los proyectos deben ser aprobados una vez que se hayan levantado todas las observaciones formuladas por las autoridades competentes. Sin embargo, esto no se ha cumplido en algunos casos, como en el Proyecto de Palmas de Shanusi, donde la autoridad ambiental agraria aprobó el estudio ambiental, a pesar de que la autoridad forestal había observado que el proyecto no había precisado medidas de protección y conservación que se deben aplicar sobre el 30 % del área remanente del proyecto. De manera similar, el instrumento de gestión ambiental del Proyecto Santa Cecilia fue aprobado con observaciones pendientes. Ello se agrava cuando la fiscalización ambiental en el sector agrícola es muy débil, ya que el OEFA recién asumió competencias en el 2018, y por lo tanto, no existe la capacidad para verificar *ex post* si estas medidas han sido cumplidas, ni si son técnicamente idóneas, dado que la evaluación ambiental ya concluyó.
- También se observa en la evaluación de impacto ambiental de dichos proyectos, la ausencia de una estimación económica de los impactos ambientales positivos y negativos. Conceptualmente, la evaluación del impacto ambiental debe garantizar al menos una pérdida neto cero, es decir, los costos no deben superar a los beneficios, ya que esto podría hacer inviable el proyecto desde el punto de vista ambiental. Ello ocurre, por ejemplo, en el proyecto Tierra Blanca donde, a pesar de que existe una sección sobre impactos económicos del proyecto, no se menciona ningún valor económico. Una situación similar se observa en el Proyecto San Catalina, donde, a pesar de existir secciones sobre las inversiones en los componentes agrícolas e industriales, se omite el valor económico.
- Otro aspecto que se observa en la evaluación ambiental de algunos proyectos es que la información de línea base ha sido elaborada incumpliendo el marco legal. Por ejemplo, la legislación forestal establece que se debe emitir una autorización de la autoridad forestal para efectos de la colecta de especímenes de flora y fauna. Sin embargo, en algunos casos, la línea base se ha elaborado sin seguir este procedimiento, por lo que se recolectó muestras de especies de flora y fauna sin la autorización de la autoridad correspondiente. Este hecho se observa en el caso del proyecto Tierra Blanca, donde el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) ha solicitado explícitamente que el Gobierno Regional de Loreto inicie un procedimiento sancionador por dicho incumplimiento.

Proyectos de Palma Aceitera en Loreto

El OEFA solo tiene registrados dos instrumentos de gestión ambiental en el sector agricultura sujetos a supervisión ambiental en la región Loreto: el proyecto Palma del Oriente y el Proyecto Palmas de Shanusi. Sin embargo, el detalle muestra que el Proyecto Palma del Oriente forma parte de la región San Martín, por lo que, en estricto, el único proyecto de palma aceitera en Loreto que se encontraría dentro de la base de datos de OEFA es Palmas de Shanusi. Este proyecto de procesamiento de palma aceitera es cuestionado debido a sus impactos en la salud, en tanto habría afectado la calidad del agua de las quebradas, dispuesto de manera inadecuada los residuos sólidos y generado contaminación a partir de pesticidas (Vicente, 2022). El OEFA ha realizado tres supervisiones ambientales desde el año 2019 en adelante. Solo de dos de ellas se tiene información. La supervisión del año 2019 ha sido una supervisión en campo que implicó la verificación de los componentes del proyecto como puntos de disposición de residuos y también tomas de muestra ambiental de agua en el punto de drenaje de la Planta de Tratamiento de Aguas Industriales. La segunda supervisión fue en 2020 y fue una supervisión de gabinete donde se requirió documentación en materia de residuos y sobre monitoreos ambientales realizados. A partir de ello, el OEFA ha abierto dos procedimientos administrativos sancionadores contra esta empresa por sus impactos en Loreto y actualmente se encuentran en trámite.

Fuente: Portal de Información de Fiscalización Ambiental – PIFA.

Dicho esto, pasaremos a analizar la situación de los proyectos de inversión de agronegocios (palma aceitera, cacao y café) a nivel de las regiones de San Martín, Loreto, Ucayali, Amazonas y Madre de Dios.

En materia de gestión ambiental, las actividades agrarias presentan inconsistencias respecto al número de unidades agropecuarias, unidades que cuentan con instrumentos de gestión ambiental y unidades sujetas a fiscalización ambiental. Por ejemplo, en materia de certificación ambiental, a pesar de que existe un número importante de unidades agrarias en la región, solo 20 de ellas cuentan con instrumentos de gestión ambiental en el ámbito del sector agropecuario, y solo 5 (Cuadro 7) se vinculan estrictamente a las actividades agrícolas, tales como la producción de aceite de palma y proyectos agroforestales para la producción de palmito (Agrícola Caynarachi) y plantas de incineración de residuos de la palma aceitera (Palma de Espino). De acuerdo con el OEFA, San Martín tiene 42 unidades fiscalizables en el ámbito de sector agrario, de las cuales 9 tienen como titulares a empresas, entre las que destacan, Palmas de Shanusi, Caynarachi, Stevie One Perú, Palma de Espino y Palma del Huallaga (Cuadro 8). Aquí se evidencia una importante inconsistencia entre unidades productivas, unidades con certificación ambiental y unidades sujetas a fiscalización ambiental que es necesario explorar, a partir del análisis de la regulación ambiental del sector agrario, para efectos de identificar si el marco jurídico permite un tratamiento diferenciado de las unidades agropecuarias, a pesar de los impactos ambientales que genera.

TITULAR	NOMBRE DE PROYECTO	TIPO IGA	UBICACIÓN	NRO. RESOLUCIÓN
AGRÍCOLA DE CAYNARACHI S.A.	EIA PROYECTO PALMAS DEL ORIENTE	Estudio de Impacto	San Martín	R.D.G. N° 047-09-AG-DVM-DGAA

		Ambiental		
PALMAS DE ESPINO S.A.	ITS DEL PROYECTO DENOMINADO "INSTALACIÓN Y OPERACIÓN DEL INCINERADOR DE RESIDUOS NO PELIGROSOS" CORRESPONDIENTE AL PAMA DE PALMAS DE SPINO, SECTORES PALMAWASI, FRAY MARTÍN Y PRIMAVERA.	Informe Técnico Sustentatorio	San Martín	R.D. N° 264-2019-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA
SOCIEDAD AGRÍCOLA CAYNARACHI S.A.C.	ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL SEMIDETALLADO (EIA-SD) DEL PROYECTO AGROFORESTAR DE PIJUAYO PARA LA PRODUCCIÓN DE PALMITO, UBICADO EN EL DISTRITO DE CAYNARACHI, PROVINCIA DE LAMAS, REGIÓN DE SAN MARTÍN.	Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado	San Martín	R.D. N° 053-2016-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA
SOCIEDAD AGRÍCOLA CAYNARACHI S.A.C.	PRIMERA MODIFICACIÓN DEL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL SEMIDETALLADO DEL PROYECTO AGROFORESTAL DE PIJUAYO PARA LA PRODUCCIÓN DE PALMITO.	Modificación de Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado	San Martín	R.D. N° 306-2017-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA
EMPRESA STEVIA ONE PERÚ S.A.C.	ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL DETALLADO DEL PROYECTO AGROINDUSTRIAL DE EXTRACCIÓN DE CONCENTRADO DE REBAUDIÓSIDO DE LAS HOJAS SECAS DE STEVIA REBAUDIANA.	Estudio de Impacto Ambiental Detallado	San Martín	R.D. N° 157-13-MINAGRI-DGAAA

Fuente: Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles

Cuadro 8: Unidades Fiscalizables – Actividades agrícolas en San Martín

ACTIVIDAD	UNIDADES FISCALIZABLES	ADMINISTRADOS
Cultivos agrícolas desarrollados en forma intensiva	Agroforestal de Pijuayo para la producción de Palmito	CAYNARACHI S.A.
Cultivos agrícolas desarrollados en forma intensiva	Fundo Naranjo	STEVIA ONE PEÚ S.A.C
Descascarado, clasificación, limpieza, pilado, precocido y envasado	Molino Amazonas	INDUSTRIA MOLINERA AMAZONAS S.A.C.
Descascarado, clasificación, limpieza, pilado, precocido y envasado	Molino Santa Clara	SANTA ANA COMMODITIES S.A.C.
Cultivos agrícolas desarrollados en forma intensiva	Palmas del Espino Sectores Palmawasi, Fray Martín y Primavera	PALMAS DEL ESPINO S.A.
Cultivos agrícolas desarrollados en forma intensiva	Planta de Envasado de Palmito	CAYNARACHI S.A.
Cultivos agrícolas desarrollados en forma intensiva	Plantación de Palmas del Huallaga	PALMAS DEL HUALLAGA S.A.C.
Campos de cultivo	Predio agrícola	PEÑA CASTILLO JOSE ELIAS
Campos de cultivo	Predio agrícola	GARCÍA CORDOVA ALFREDO
Campos de cultivo	Predio agrícola	PEÑA GARCIA SABINO
Campos de cultivo	Predio agrícola	HUAMAN CASTILLO CRISTINO

Campos de cultivo	Predio agrícola	VEL NAVARRO LUIS
Campos de cultivo	Predio agrícola	GRANDA ABAD FELIPE
Campos de cultivo	Predio agrícola	JIMENEZ ANGELDONIS JOSE MIGUEL
Campos de cultivo	Predio agrícola	SALAS TUANAMA MARGARITA
Campos de cultivo	Predio agrícola	SILVA CORRAL LULLI EREDDI
Campos de cultivo	Predio agrícola	PACIFICO TUANAMA MANUEL
Campos de cultivo	Predio agrícola	CASTILLO CORDOVA ARCILA
Campos de cultivo	Predio agrícola	SALAS SATALAYA SEGUNDO LACITER
Campos de cultivo	Predio agrícola	TUANAMA TUANAMA WELLINTON
Campos de cultivo	Predio agrícola	SATALAYA TUANAMA DONAYRES
Campos de cultivo	Predio agrícola	SATALAYA TUANAMA MANUEL
Campos de cultivo	Predio agrícola	CONCHA GUEVARA DILFREDO
Campos de cultivo	Predio agrícola	JIMENEZ ANGELDONIS LUCIANO
Campos de cultivo	Predio agrícola A	HUAMAN CASTILLO CRISTINO
Campos de cultivo	Predio agrícola B	HUAMAN CASTILLO CRISTINO
Campos de cultivo	Predio agrícola Los Cocos	HUAMAN CASTILLO MAURICIO
Campos de cultivo	Predio agrícola Los Cocos	HUAMAN CORDOVA EYDE
Campos de cultivo	Predio agrícola Manantial	JIMENEZ ANGELDONIS JOSE MIGUEL
Campos de cultivo	Predio agrícola Maynas A	RUCOBA TUANAMA HUGO
Campos de cultivo	Predio agrícola Maynas B	RUCOBA TUANAMA HUGO
Campos de cultivo	Predio agrícola Perla	SATALAYA PEREZ NEIDIN
Campos de cultivo	Predio agrícola Perla	PEREZ VALERA NATALIA
Campos de cultivo	Predio agrícola Perla	REATEGUI SALAS REDELINDA
Campos de cultivo	Predio agrícola Perla	SATALAYA PEREZ JUNIOS
Campos de cultivo	Predio agrícola Perla	SATALAYA TUANAMA MANUEL
Campos de cultivo	Predio agrícola Perla	TUANAMA TAPULLIMA EUMELIA
Campos de cultivo	Predio agrícola Riego	HUAMAN CASTILLO ROSA
Campos de cultivo	Predio agrícola Vista Alegre A	ALARCON DIAZ WALTER
Campos de cultivo	Predio agrícola Vista Alegre B	ALARCON DIAZ WALTER
Campos de cultivo	Predio agrícola Zapote	QUEZADA ABAD JORGE
Cultivos agrícolas desarrollados en forma intensiva	Proyecyo agroindustrial Palmas del Shanusi	PALMAS DEL SHANUSI S.A.

Fuente: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

6.2. Proyectos de inversión de agronegocios en la región Ucayali

En materia de gestión ambiental, existe una inconsistencia entre las unidades agrarias, las unidades con instrumento de gestión ambiental y las que son objeto de fiscalización ambiental. En efecto, se ha identificado que existen tres unidades productivas que cuentan con instrumentos de gestión ambiental en la región Ucayali, de las cuales dos se vinculan directamente al sector de agronegocios: i) el Proyecto de Construcción y Operación de una Planta Extractora de Aceite de Palma a cargo de Oleaginosas Amazónicas S.A. y ii) el Proyecto de Agrícola de Palmas de Tulumayo a cargo de la empresa Palma de Espino (Cuadro 9). Respecto a las unidades fiscalizables, solo existen cinco unidades, de las cuales dos están a cargo de empresas, como Ocho Sur, respecto a cultivos agrícolas para la producción intensiva de aceite de palma (Cuadro 10). El análisis sobre la inconsistencia entre las unidades agrícolas, objeto de fiscalización y certificación ambiental, se realizará a partir de la revisión del marco legal que regula la gestión ambiental en el sector agrario.

Cuadro 9: Instrumentos de Gestión Ambiental – Actividades agrícolas en Ucayali

TITULAR	NOMBRE DE PROYECTO	TIPO IGA	UBICACIÓN	NRO. RESOLUCIÓN
OLEAGINOSAS AMAZÓNICAS S.A.	EIA DEL PROYECTO CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN DE LA PLANTA EXTRACTORA DE ACEITE DE PALMA.	Estudio de Impacto Ambiental	Ucayali	R.D. N° 017-2011-AG-DVM-DGAA
PALMAS DE ESPINO S.A.	DIA DEL "PROYECTO AGRÍCOLA DE PALMAS DE TULUMAYO".	Declaración de Impacto Ambiental	Ucayali	R.D. N° 00110-2019-SENACE-PE/DEAR
PROYECTO ESPECIAL PICHIS PALCAZÚ	MEJORAMIENTO DE LA PRODUCCIÓN DEL GANADO VACUNO DE DOBLE PROPÓSITO MEDIANTE EL SISTEMA SILVOPASTORIL.	Declaración de Impacto Ambiental	Ucayali	R.D. N° 472-2015-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA

Fuente: Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles

Cuadro 10: Unidades Fiscalizables – Actividades agrícolas en San Martín

ACTIVIDAD	UNIDADES FISCALIZABLES	ADMINISTRADOS
Cultivos agrícolas desarrollados en forma intensiva	Fundo Tibecocha	OCHO SUR P S.A.C.
Cultivos agrícolas desarrollados en forma intensiva	Fundo Zanja Seca	OCHO SUR U S.A.C.
Descascarado, cacao y otras semillas, clasificación, fermentado, tostado y molienda de transformación primaria de café	Molino Yarinacocha	MOLINO AGUILAR E.I.R.L.
Descascarado, clasificación, limpieza, pilado, precocido, envasado y selección de arroz	Molino Santa Clara	AGROINDUSTRIAS Y SERVICIOS CAMPO VERDE S.A.C.
Campo de cultivo	Predio Agrícola	POLINAR VENANCIO FELIX

Fuente: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

6.3. Proyectos de inversión de agronegocios en la región Amazonas

En materia de gestión ambiental, se evidencia una inconsistencia entre las unidades agrarias que cuentan con certificación ambiental y son objeto de fiscalización respecto de las unidades agropecuarias que existen en la región Amazonas. En efecto, en esta región se cuenta con 35 unidades fiscalizables, todas ubicadas en la provincia de Utcubamba, de las cuales 34 son predios agrícolas y una es una planta de procesamiento de café (Cuadro 12). Esta cifra difiere del Registro

de Certificación Ambiental, en el cual no existe ningún instrumento de gestión ambiental para el desarrollo de operaciones agrícolas en la región. En dicho registro solo se encuentran tres proyectos que cuentan con instrumento de gestión ambiental para el desarrollo de infraestructura de irrigación hidráulica (Cuadro 11). Preliminarmente se pueden indicar que el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental discrimina a buena parte de los productores agrarios de contar con instrumento de gestión ambiental, pero que ello no es óbice para ser sujeto de fiscalización. Aun así, la inconsistencia se evidencia en tres niveles, a nivel del número de unidades agropecuarias (127 mil) en la región amazónica, el número de unidades fiscalizables (35) y el número de unidades con certificación ambiental (0). El análisis se precisará a raíz de la revisión de la base legal de la gestión ambiental del sector agrario.

Cuadro 11: Instrumentos de Gestión Ambiental – Actividades agrícolas en Amazonas

TITULAR	NOMBRE DE PROYECTO	TIPO IGA	UBICACIÓN	NRO. RESOLUCIÓN
PROYECTO ESPECIAL JAÉN SAN IGNACIO- BAGUA	ITS DE LA MODIFICACIÓN DEL PROYECTO DE INVERSIÓN PÚBLICA "CONTINUACIÓN Y CULMINACIÓN DEL PROYECTO DE IRRIGACIÓN AMOJAO".	Informe Técnico Sustentatorio	Amazonas	OFICIO N° 226 S.14-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA-144808-13
MUNICIPALIDAD DISTRITAL SANTO TOMÁS- AMAZONAS	PROYECTO INSTALACIÓN DE DEFENSA RIBERENA EN EL RÍO INGENO EN LA LOCALIDAD DE PUENTE SANTO TOMÁS, DISTRITO DE SANTO TOMÁS-LUYA-AMAZONAS.	Declaración de Impacto Ambiental	Amazonas	R.D. N° 167-2017-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA
PROYECTO ESPECIAL JAÉN SAN IGNACIO- BAGUA	EIA-SD DEL PROYECTO DE INVERSIÓN PÚBLICA A NIVEL DE FACTIBILIDAD, CONTINUACIÓN Y CULMINACIÓN DEL PROYECTO DE IRRIGACIÓN AMOJAO.	Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado	Amazonas	R.D. N° 356-14-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA

Fuente: Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles

Cuadro 12: Unidades Fiscalizables – Actividades agrícolas en Amazonas

ACTIVIDAD	UNIDADES FISCALIZABLES	ADMINISTRADOS
Campo de cultivo	Parcela agrícola	TORO CARRANZA HERMINIO
Descascarado, cacao y otras semillas, clasificación, fermentado, tostado y molienda de transformación primaria de café	Predio agrícola	OCAMPO FERNANDEZ AGNO HUMBERTO
Campo de cultivo	Predio agrícola	SUZUKI TORRES CARLOS HUMBERTO
Campo de cultivo	Predio agrícola	RAMOS GUEVARA JOSE HERMOGENES
Campo de cultivo	Predio agrícola	BURGA DAVILA PAULINA
Campo de cultivo	Predio agrícola	TARRILLO FLORES GUMERCINDO
Campo de cultivo	Predio agrícola	ABAD CALLAO ELFER
Campo de cultivo	Predio agrícola	MERINO ABAD NORMA
Campo de cultivo	Predio agrícola	HIDALGO MENDOZA PEDRO
Campo de cultivo	Predio agrícola	YNGA LOPEZ TEODOMIRO

Campo de cultivo	Predio agrícola	NEIRA SAAVEDRA MANUEL ERASMO
Campo de cultivo	Predio agrícola	CASTILLO MIJAHUANGA JOSE GUSTAVO
Campo de cultivo	Predio agrícola	RAMOS MALCA SEBASTIAN
Campo de cultivo	Predio agrícola	ALBERCA GORDILLO JOSE
Campo de cultivo	Predio agrícola	CUEVA FERNANDEZ JOSELITO
Campo de cultivo	Predio agrícola	VERA CARRASCO JOSE JESUS
Campo de cultivo	Predio agrícola	SALAZAR BARTUREN MARIA DALILA
Campo de cultivo	Predio agrícola	PORTAL HERRERA SEGUNDO ROBERTO
Campo de cultivo	Predio agrícola	RAMIREZ LLANOS ARMANDO
Campo de cultivo	Predio agrícola	ROSILLO JIMENEZ TEOFILO
Campo de cultivo	Predio agrícola	RIVERA VILCHEZ LILIA CARMELA
Campo de cultivo	Predio agrícola	CAYAO VERA OSWALDO
Campo de cultivo	Predio agrícola	VASQUEZ GONZALES MANUEL
Campo de cultivo	Predio agrícola	ROJAS DELGADO JOSE ENRIQUE
Campo de cultivo	Predio agrícola, Caserío Alto San José	VERS MENDOZA ZOILO
Campo de cultivo	Predio agrícola, Caserío Alto San José	CHINCHAY ABAD JOSE CATALINO
Campo de cultivo	Predio agrícola, Caserío Alto San José	TARRILLO MERA ARMANDO
Campo de cultivo	Predio agrícola La Cascada	ZUTA CHAVEZ RAMÓN
Campo de cultivo	Predio agrícola La Laguna	CHUQUIZUTA CHUQUIMBALQUI GEYMER
Campo de cultivo	Predio agrícola La Loma	JIMENEZ ABAD ROSAS
Campo de cultivo	Predio agrícola Las Lomas	LINARES TARRILLO ERIBERTO
Campo de cultivo	Predio agrícola Las 3 Lagunas	CASTAÑEDA CASTRO PORFIRIO
Campo de cultivo	Predio agrícola Pueblo Santa Rosa de Pacpa	CASTAÑEDA TORRES JOSIAS
Campo de cultivo	Predio agrícola Santa Lucía	JIMENEZ FEBRE MIGUEL

Fuente: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

6.4. Proyectos de inversión de agronegocios en la región Loreto

Respecto a la gestión ambiental del sector agrícola, se han identificado 6 proyectos que cuentan con instrumento de gestión ambiental, de los cuales 5 están directamente relacionados a actividades agroindustriales de Palma Aceitera (Cuadro 13). Los proyectos son Palmas de Shanusi, Tierra Blanca, Santa Catalina, Santa Cecilia y Maniti. Respecto a la fiscalización ambiental, se han identificado 12 unidades fiscalizables, de las cuales 6 tienen como representantes legales a empresas (Cuadro 14). Estas son Plantaciones del Perú Este S.A.C, Plantaciones de Marín S.A.C, Ocho Sur S.A.C, Palmas del Amazonas S.A. y Palmas del Oriente S.A. La inconsistencia entre unidades

agropecuarias, unidades con certificación ambiental y sujetas a fiscalización se analizará como parte de la revisión del marco normativo que regula la gestión ambiental del sector agrícola.

Cuadro 13: Instrumentos de Gestión Ambiental – Actividades agrícolas de Loreto

TITULAR	NOMBRE DE PROYECTO	TIPO IGA	UBICACIÓN	NRO. RESOLUCIÓN
AGROPECUARIA DE SHANUSI S.A.	EIA DEL PROYECTO AGROINDUSTRIAL "PALMAS DE SHANUSI"	Estudio de Impacto Ambiental	Loreto	R.D. N° 139-07-INRENA-OGATEIRN
PROYECTO ESPECIAL REGIONAL PASTO GRANDE DEL GOBIERNO REGIONAL DE MOQUEGUA	ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL DETALLADO DEL PROYECTO AGROINDUSTRIAL PALMA ACEITERA- TIERRA BLANCA	Estudio de Impacto Ambiental Detallado	Loreto	R.D. N° 154-13-AG-DVM-DGAAA
EMPRESA AGRÍCOLA LA CARMELA S.A.	ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL DETALLADO DEL PROYECTO AGROINDUSTRIAL DE PALMA ACEITERA- SANTA CATALINA	Estudio de Impacto Ambiental Detallado	Loreto	R.D. N° 133-13-MINAGRI-DGAAA
EMPRESA DESARROLLO AGROINDUSTRIALES SANGAMAYOC S.A.	ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL DETALLADO DEL PROYECTO AGROINDUSTRIAL DE PALMA ACEITERA- SANTA CECILIA	Estudio de Impacto Ambiental Detallado	Loreto	R.D. N° 156-13-AG-DVM-DGAAA
ISLANDIA ENERGY S.A.	ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL DETALLADO DEL PROYECTO AGROINDUSTRIAL DE PALMA ACEITERA- MANITI	Estudio de Impacto Ambiental Detallado	Loreto	R.D. N° 085-13-MINAGRI-DGAAA

Fuente: Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles

Cuadro 14: Unidades Fiscalizables – Actividades agrícolas de Loreto

ACTIVIDAD	UNIDADES FISCALIZABLES	ADMINISTRADOS
Cultivos agrícolas desarrollados en forma intensiva	Centro de cultivo agrícola	PLANTACIONES DEL PERÚ ESTE S.A.C. - EN LIQUIDACIÓN
Cultivos agrícolas desarrollados en forma intensiva	Fundo Buena Palma- Sector Bimboya	SILVA AGIP ERMED ROEL
Cultivos agrícolas desarrollados en forma intensiva	Fundo Marín	PLANTACIONES DE MARÍN S.A.C.
Campo de cultivo	Fundo San José	VITIRI NOLORBE HILTI
Cultivos agrícolas desarrollados en forma intensiva	Fundo Tibecocha	OCHO SUR P S.A.C.
Campo de cultivo	Predio agrícola	BARCENA GONZALES ETEOFILA ANTONIA
Campo de cultivo	Predio agrícola	MOZOMBITE CHANCHARI WELLINGTON
Campo de cultivo	Predio agrícola	VITIRI ICAHUATE GERMÁN
Campo de cultivo	Predio agrícola	SALAS FACHING JUAN JOSÉ
Cultivos agrícolas desarrollados en forma intensiva	Proyecto Agroindustrial de Palma Acitera Santa Cecilia	PALMAS DEL AMAZONAS S.A.

Cultivos agrícolas desarrollados en forma intensiva	Proyecto Palmas del Oriente	PALMAS DEL ORIENTE S.A.
Cultivos agrícolas desarrollados en forma intensiva	Fundo Tibecocha	OCHO SUR P S.A.C.

Fuente: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

6.5. Proyectos de inversión de agronegocios en la región Madre de Dios

En materia de gestión ambiental, se han identificado solo dos actividades dentro del sector agropecuario que cuentan con instrumento de gestión ambiental, de los cuales una tiene vinculación con la actividad de agronegocios. Este es el caso del proyecto de servicios tecnológicos para la cadena productiva de madera y la agroindustria de castaña, cacao y copoazu, a cargo del Instituto Tecnológico del Perú – ITP, adscrito al Ministerio de la Producción (Cuadro 15). Así también se han identificado dos unidades que son objeto de fiscalización por parte del OEFA. Una es la unidad a cargo del ITP y, la otra es la Planta de Procesamiento de Castaña a cargo de la empresa Castaña of Service S.A.C, vinculada al descarado y clasificación de castaña (Cuadro 16). En la misma línea de las regiones anteriores, existe una inconsistencia en el número de unidades en el ámbito del sistema de evaluación y la fiscalización ambiental.

Cuadro 15: Instrumentos de Gestión Ambiental – Actividades agrícolas de Madre de Dios

TITULAR	NOMBRE DE PROYECTO	TIPO IGA	UBICACIÓN	NRO. RESOLUCIÓN
INSTITUTO TECNOLÓGICO DE LA PRODUCCIÓN- ITP	CREACIÓN DE SERVICIOS TECNOLÓGICOS PARA LA CADENA REPRODUCTIVA	Declaración de Impacto Ambiental	Madre de Dios	R.D. N° 142-2016-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA

Fuente: Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles

Cuadro 16: Unidades Fiscalizables – Actividades Agrícolas Loreto

Actividad	Unidades fiscalizables	Administrados
Descascarado y clasificación de castañas.	Planta de procesamiento de castañas- Tambopata.	CASTAÑAS OF SERVICE SOCIEDAD ANÓNIMA CERRADA- CASTAÑAS OF SERVICE SAC.
Descascarado, cacao y otras semillas, clasificación, fermentado, tostado y molienda de transformación primaria de café.	Servicio Tecnológico para la Cadena Productiva de Madera y la Agroindustria de Productos de Castaña, Cacao y Copoazu.	INSTITUTO TECNOLÓGICO DE LA PRODUCCIÓN

Fuente: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

7. AGRONEGOCIOS, DRIVERS Y TENDENCIAS DE LA DEFORESTACIÓN

Los *drivers* de la deforestación pueden clasificarse bajo dos modalidades: Las causas próximas de la deforestación y las actividades económicas que generan deforestación. La primera se divide en tres tipos de *drivers* que son la infraestructura, la expansión agrícola y la extracción de madera (Rojas, 2021). La dificultad con este enfoque es que engloba a diversas actividades dentro de un mismo *driver*, lo que dificulta identificar la actividad económica concreta que genera deforestación. Por ejemplo, en el caso de la causa de la próxima expansión agrícola, tenemos los cultivos permanentes, la rotación de cultivos, ganadería, y la expansión ganadera (Rojas, 2021). Dicha división no permite identificar con claridad si la deforestación la genera la agricultura de pequeña – mediana escala o la agricultura de gran escala puesto que ambas realizan cultivos permanentes, como la palma aceitera.

Por ello, más conveniente para los fines del informe, es la identificación de los *drivers* de la deforestación por actividad económica asociada. Así tenemos, que las fuentes consultadas identifican seis tipos de *drivers* que generan deforestación: la agricultura de pequeña y mediana escala, la agricultura a gran escala, pastos para ganado, minería aurífera, cultivos de hoja de coca y carreteras (MAAP, 2017). Para efectos del presente informe, nos abocaremos a los dos primeros *drivers* de la deforestación.

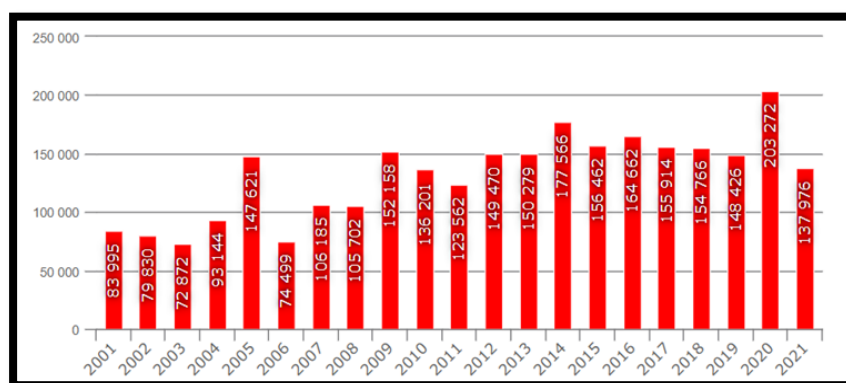
En el caso de la agricultura a pequeña – mediana escala, se indica que ésta es una de las principales causas de la deforestación en la Amazonía peruana. La afirmación resulta controvertida. Algunos han llegado a atribuirle aproximadamente el 90 % de la deforestación en la Amazonía peruana, mientras que cálculos más conservadores señalan que este tipo de actividades explica el 41,19 % de la deforestación (Sy et al., 2015). Sin embargo, los estudios también reconocen que técnicamente resulta difícil determinar las dimensiones de la deforestación vinculada a esta actividad debido a que la tecnología de teledetección disponible no permite cuantificar a nivel de detalle pérdidas de bosques en parcelas de poco hectareaje (MAAP, 2017). Por ello, es necesario complementar dicha información con verificaciones en campo que permitan generar solidez a las estimaciones vinculadas a la pequeña y mediana agricultura. A pesar de dichas limitaciones, se ha podido identificar que la palma aceitera y el cacao son los principales cultivos que generan deforestación a nivel de agricultura de pequeña y mediana escala (MAAP, 2017). La palma aceitera aparece como principal causa de la deforestación en la agricultura a pequeña – media escala en las regiones de Loreto, Ucayali, San Martín y Huánuco; mientras que el cacao aparece como una de las causas de la deforestación en Madre de Dios, junto con la papaya y el arroz a lo largo de la carretera interoceánica (MAAP, 2018).

De otro lado, la agricultura a gran escala en la Amazonía peruana es calificada como una amenaza latente. Estimaciones globales refieren que esta actividad habría generado una deforestación de 30 mil hectáreas debido a las plantaciones de palma aceitera y cacao en la selva central y norte del Perú (USAID, 2017). En Ucayali, dos empresas del Grupo Melka deforestaron 12 mil hectáreas con plantaciones de palma aceitera. En Loreto, el Grupo Palmas deforestó 7 mil hectáreas entre los límites de Loreto y San Martín, hecho que desencadenó una deforestación adicional de 9 800 hectáreas alrededor de los proyectos del Grupo Palma (MAAP, 2017, 2018). En dicha región, United Cacao, que también forma parte del mismo grupo económico, deforestó 2 380 con plantaciones de cacao (MAAP, 2017, 2018). Los planes de expansión tanto del Grupo Palma como United Cacao es de 20 mil hectáreas en la región Loreto (MAAP, 2017). En términos globales, la palma aceitera ha generado pérdidas netas de carbono de 2 820 696 toneladas (Loreto, Ucayali y San Martín), mientras que los cultivos de cacao generaron 87 040 toneladas de carbono (Escobedo Grandez, 2022).

En términos de tendencia, una reciente estimación señala que la pérdida histórica de bosque amazónico en el Perú es de 4,7 millones de hectáreas al 2022 (MAAP, 2022a). Entre el 75 % y 80 % de pérdida de bosque se produce debido a actividades de menor escala, es decir, aquellas actividades que ocurren en parcelas menores a las 50 hectáreas (MAAP, 2017; USAID, 2017). Buena parte de la deforestación en la Amazonía ocurre, entre otros, como consecuencia al cultivo de *commodities* como es el café, el cacao y la palma aceitera, como ya se ha indicado previamente (Dammert Bello et al., n.d.). En la última década, el café (131 %), el cacao (231 %) y la palma aceitera (732 %) experimentaron un crecimiento sin precedentes en términos de hectáreas cultivadas, concentrándose principalmente en las regiones de San Martín y Amazonas (Banco Mundial, 2017), lo que explicaría el aumento de la deforestación asociado a estos cultivos.

Si bien la agricultura en la Amazonía es la principal causa de la deforestación, el último reporte sobre pérdida de la cobertura forestal muestra que, en el año 2021, la deforestación se redujo en 32 % (Gráfico 5). En dicho año, la deforestación fue de 137 976 hectáreas, mucho menor que la cifra histórica de 203 272 hectáreas del año 2020. La reducción también se produjo en las regiones que presentan una tendencia de deforestación creciente. Las regiones de Loreto (42,9 %), San Martín (35 %) y Ucayali (23 %) muestran importantes porcentajes en la reducción de su tasa de deforestación (Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático, 2021). Una posible explicación sobre la reducción de la deforestación luego de la pandemia es que los patrones de pérdida de bosque se han reconducido a su tendencia original que aproximadamente era 130 mil hectáreas por año. Las evaluaciones posteriores permitirán confirmar si esta tendencia se mantiene o existen factores más complejos que permitan explicar integralmente la reducción de la deforestación en un escenario pospandemia. En el caso de la región de Madre de Dios, la tasa de deforestación se mantiene y, se explica principalmente debido a la presencia de la actividad minera ilegal. A pesar de la reducción porcentual en la deforestación, Ucayali (36 306 hectáreas), Madre de Dios (23 142 hectáreas), Loreto (19 829 hectáreas), son las regiones que presentan mayor área deforestada en el Perú. Las evidencias señalan que la deforestación se encuentra concentrada en tres principales frentes: Ucayali (Raimondi, Nueva Requena y Masisea), Madre de Dios (Tahuamanu, Iberia, Iñapari) y Junín (Río Tambo, Satipo, Río Negro y Pangoa) (Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático, 2021).

Gráfico 5: Pérdida de Bosque (2001 – 2021)



Fuente: Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático

Luego de indicarse los *drivers* y las tendencias de la deforestación asociada a la actividad agraria, se procederá a analizar las dinámicas de deforestaciones en las regiones de San Martín, Loreto, Ucayali, Amazonas y Madre de Dios.

7.1.- Agronegocios y deforestación en San Martín

El crecimiento de la actividad agraria en la región tiene su correlato en la pérdida de la cobertura forestal. La región San Martín perdió 1 460 340 hectáreas de bosque y, entre el periodo 2001-2018, la deforestación fue de 436 512 hectáreas a un promedio anual de 24 251 hectáreas. Sin embargo, a

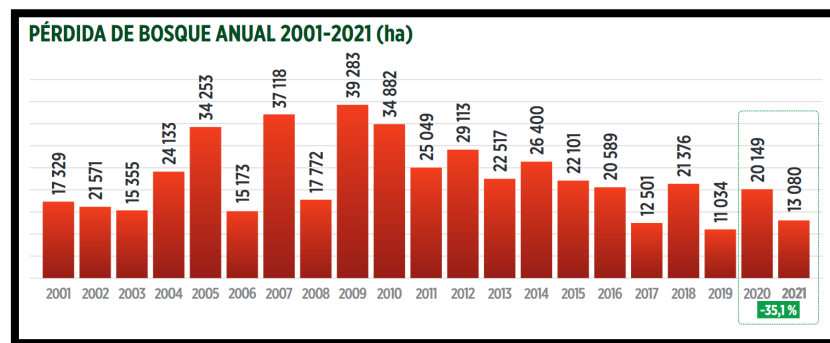
partir del año 2011, San Martín experimentó un decrecimiento de su tasa de deforestación con algunas tendencias oscilantes, por lo que el patrón de deforestación en la región no es constante. A nivel provincial, la deforestación se concentra en las provincias de Bellavista (18 %) Mariscal Cáceres (16 %), Moyobamba (14%) y Lamas (12 %). Además, la deforestación ocurre principalmente en tierras no categorizadas (42 %). Le siguen, los bosques de producción permanente (18 %), las concesiones forestales maderables (15 %) y las tierras forestales de las comunidades nativas (10 %). La mayor cantidad de deforestación ha ocurrido en parcelas de menos de 5 hectáreas de tipo familiar. En el caso de los bosques primarios, la deforestación ha ocurrido como consecuencia de la presencia de cultivos de café, cacao y palma aceitera, principalmente. En el caso de los bosques secundarios, la deforestación ocurrió como consecuencia de las plantaciones de plátano, papaya, piña, palma aceitera, así como por la infraestructura de conexión vial y proyectos de irrigación. Estos procesos de deforestación han ocurrido al margen de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, pues carecen de permisos de desbosque y estudios que determinen la aptitud agraria del suelo.

La deforestación en San Martín tiene diversas explicaciones y es calificada como un problema público complejo. Sin duda, la ampliación de la frontera agraria es la principal causa, pero las razones que la explican encuentran su justificación en las dinámicas propias de la región y en un conjunto de factores que actúan sinérgicamente alrededor de la actividad agraria. En principio se atribuye a la variación de los precios del café, lo que motiva ampliar la frontera agrícola para producir más y compensar la caída de los precios, así como también al incremento de plagas que ha motivado la búsqueda de otras tierras con mejores condiciones de sanidad. También, de manera indirecta, la deforestación se le atribuye a la ejecución de programas públicos de incentivos que no aplican salvaguardas ambientales y generan condiciones favorables para la deforestación, proveyendo insumos y titulando tierras que no tienen aptitud agropecuaria. También la debilidad de los mecanismos control y gobernanza motivan la deforestación, así como la presencia de la corrupción expresada en el tráfico de tierras. Estos factores se potencian debido a la percepción de la existencia de tierras de libre disponibilidad, condiciones climáticas apropiadas para la actividad agrícola, mano de obra a bajo costo, ausencia de capital y conocimiento técnico que permita mejorar la productividad agraria, entre otros (Gobierno Regional de San Martín, 2021).

De manera particular, la deforestación por cultivos de café ha estado vinculada a la ejecución de programas de renovación de cafetales. Por ejemplo, el Plan Nacional de Renovación de Cafetales promovido por AGROBANCO ha contribuido a la renovación de las plantas de café sobre tierras que no cumplen la condición de tierras agrarias. En el caso del cacao, la expansión agrícola ha estado motivada principalmente por el incremento de los precios internacionales, así como apoyo de la Cooperación Internacional a través de asistencias técnicas y el otorgamiento de paquetes tecnológicos que permitan mejorar la productividad. En el caso particular de la palma aceitera, se brindó asistencia técnica que favoreció la expansión de la palma aceitera sobre tierras que no necesariamente eran adecuadas en términos agropecuarios, privilegiándose la producción en lugar de la productividad y la eficiencia por hectárea. Además, este tipo de cultivo ha tenido un significativo apoyo del Estado y la Cooperación Internacional como una estrategia de desarrollo alternativo frente al avance de los cultivos de la hoja de coca. Las empresas de palma favorecieron el acceso al crédito y el otorgamiento de paquetes tecnológicos cuya única garantía era la cosecha, sin necesidad de evidenciar alguna titularidad sobre la tierra, lo que motiva la ampliación de la frontera agrícola aunada a la ausencia de mecanismos de control y vigilancia y estructuras de corrupción a nivel regional que fomentan la ocupación ilegal del territorio (Gobierno Regional de San Martín, 2021).

En el año 2021, la región San Martín experimentó una reducción de la deforestación de 35,1 % respecto del año 2020 (Gráfico 6). La deforestación en dicho año fue de 13 080 hectáreas, muy similar a las cifras de deforestación correspondiente a los años 2017 (12 501 hectáreas) y 2019 (11 034 hectáreas), por ejemplo. Este es un fenómeno generalizado en toda la Amazonía, con excepción de Madre de Dios, por lo tanto, no se podría atribuir la reducción de la deforestación a la aplicación de políticas regionales específicas. Será importante evaluar los próximos resultados para efectos de concluir posibles patrones y cambios en las trayectorias.

Gráfico 6: Pérdida de Cobertura Forestal en San Martín



Fuente: Programa Nacional de Conservación de Bosques

7.2.- Agronegocios y deforestación en Ucayali

La región Ucayali cuenta con una cobertura forestal de 9 336 773 hectáreas y posee el 13,56 % de los bosques amazónicos del país. Cifras históricas muestran que esta región habría perdido 1 152 364,1 de hectáreas. Solo durante el periodo 2001-2018, se deforestaron más de 380 mil hectáreas de bosque a un ritmo de más de 21 mil hectáreas por año. El 50 % de la deforestación se concentra principalmente en dos frentes: En la provincia de Padre Abad y en la provincia de Coronel Portillo. La mayor cantidad de deforestación ha ocurrido en tierras no categorizadas (25 %), en predios rurales (20 %), tierras forestales en comunidades nativas (18 %), concesiones maderables (17 %) y en bosques categorizados como de producción permanente (14 %). El 70 % de la deforestación en Ucayali ocurre en áreas menores a las 5 hectáreas. Los principales cambios de uso en la región Ucayali es la transformación del bosque primario para realizar actividades agrícolas para la siembra del café, cacao, palma aceitera, papaya, plátano y arroz. Los bosques secundarios también han sido transformados para el cultivo de palma aceitera, papaya y arroz. La deforestación ocurre a través de las técnicas típicas de roza y quema, pero también mediante equipo mecanizado que permite la habilitación de los terrenos, principalmente en el caso de la instalación de plantaciones de palma aceitera. Estas actividades se han realizado sin contar con permisos de desbosque y el procedimiento de cambio de uso de suelo por su capacidad de uso mayor que determine la vocación del suelo (Gobierno Regional de Ucayali, 2021).

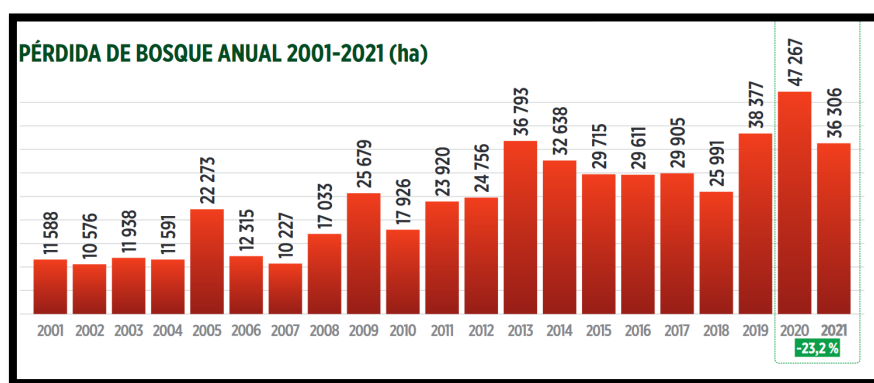
La deforestación en Ucayali ha sido causada por las actividades agrícolas que en conjunto con otros factores explican sinérgicamente la pérdida de la cobertura forestal en Ucayali. Las principales causas directas de la deforestación en Ucayali son los cultivos de café, cacao, palma aceitera entre otros, así como el desarrollo de invasiones y la infraestructura vial. Los factores indirectos que explican el fenómeno de la deforestación son, principalmente, factores institucionales, programas de inversión pública sin salvaguardas que permitan manejar los impactos ambientales y la poca capacidad de control y vigilancia del Estado y los niveles de corrupción. La deforestación la llevan a cabo principalmente migrantes y el mecanismo de acceso a la tierra es a través de contrato de alquiler a propietarios o poseedores. Estos últimos, luego de haber deforestado, adquieren de las autoridades una constancia de posesión que permite formalizar sus tierras y continuar con el trámite de la titulación. En el caso de las grandes empresas, más que alquilar, proceden a comprar tierras del Estado y de particulares, y en algunos casos de manera cuestionable, pues previamente dichas tierras estaban bajo el dominio de pueblos indígenas que debido a la acción de traficantes de terrenos pierden el control sobre sus territorios ante la dilación de los procesos de titulación (Gobierno Regional de Ucayali, 2021).

El avance de la palma aceitera en el Perú estuvo motivado por pequeños productores y empresas, en buena parte debido al influjo de capital mediante créditos a cargo del Gobierno Regional y DEVIDA

y también a través de apoyo brindado por cajas municipales, entre otros. Estos mecanismos de asistencia financiera no observaron la capacidad productiva del suelo, y pusieron a disposición capital que favoreció la ampliación de la frontera agrícola. En el caso del cacao, los programas públicos a cargo de DEVIDA o el propio Gobierno regional entregan plántones sin analizar la capacidad agrícola del suelo. Además, los procesos de titulación reconocen derechos de propiedad sobre tierras previamente deforestadas. Estos elementos constituyen un incentivo perverso, pues el mismo Estado ofrece las condiciones que incentivan el acto de deforestación, ofreciendo insumos y reconociendo derechos de propiedad sobre el patrimonio forestal. Lo mismo se aplica al caso del café. Con el apoyo de AGROBANCO se promovió el aumento de cafetos sobre tierras de protección, que no tenían las características edafológicas. Esto debido a la ausencia de instrumentos de gestión territorial que permitan informar a las entidades del Estado respecto a las potencialidades de territorio y así mejoren las decisiones de inversión.

Si bien la deforestación en Ucayali se redujo en un 23,2 %, todavía es un escenario inicial para atribuir la reducción de la deforestación a la aplicación de políticas específicas, más aún si se evidencia que ha sido patrón común en casi todas las regiones amazónicas, salvo en la región de Madre de Dios. En efecto, durante el año 2020, la deforestación fue de 47 267 hectáreas, mientras que en el 2021 la deforestación se redujo a 36 306 hectáreas (Gráfico 7). Sin embargo, la cifra de deforestación se asemeja a los patrones de deforestación de los años pre-pandemia e incluso es superior en algunos casos.

Gráfico 7: Pérdida de Cobertura Forestal en Ucayali



Fuente: Programa Nacional de Conservación de Bosques

7.3.- Agronegocios y deforestación en Amazonas

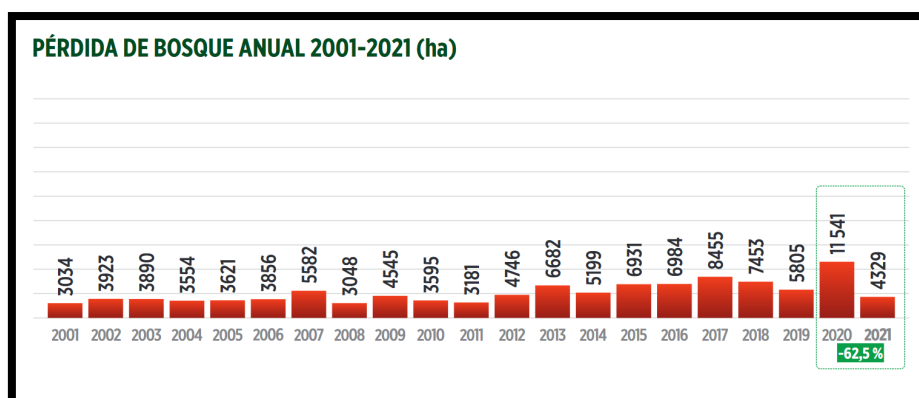
Amazonas posee el 4,14 % de los bosques amazónicos, y el bosque es percibido como una fuente de ingresos para el poblador local del cual se puede extraer recursos a bajo costo y ciertamente, a un costo ambiental alto. Ello se materializa a través del cambio de uso de suelo orientado a transformar el bosque primario en tierras agrícolas para el cultivo de café y cacao, así como la ampliación de pastizales para la actividad pecuaria. La deforestación ocurre en dos etapas: primero se lleva a cabo la tala y quema de la cobertura forestal y, en segundo lugar, se instalan las plantaciones de cultivo. Este proceso se lleva a cabo principalmente por agricultores migrantes, quienes asentados en las principales vías de acceso habilitan parcelas, de manera dispersa en diferentes puntos de la región, que no superan las 5 hectáreas. A nivel provincial, los frentes de deforestación identificados son Condorcanqui y Bagua, siendo el cultivo del café el principal *driver* de deforestación, seguido por los cultivos semi permanentes como el plátano y la siembra de pastizales para mantener la actividad ganadera, respectivamente. La insostenibilidad de estas prácticas se agrava debido a la ausencia de capacidad de mano de obra calificada, ausencia de sistemas de innovación que permitan mejorar la productividad de la actividad, ausencia del Estado respecto a la gestión y uso sostenible del territorio, así como también los bajos niveles de asociatividad y conocimientos sobre las tendencias y el acceso a los mercados internacionales. La frontera agropecuaria ha crecido en Amazonas a tal punto que ha excedido su potencial agrícola. En efecto, 10 132 mil hectáreas de café y cacao y 70 308 hectáreas de pastos se ubican sobre

tierras que no reúnen las condiciones edafológicas y climáticas que permitan mejorar su productividad (Gobierno Regional de Amazonas, 2021).

Los tres principales productos agropecuarios (café, cacao y ganadería) que explican la deforestación en Amazonas son, a su vez, los principales contribuyentes del PBI regional (16 %) y agrícola (48 %) en dicho departamento. Producto de ello, la deforestación acumulada durante el periodo 2001 – 2018 es de 109 060 hectáreas de bosque, a un ritmo de deforestación anual de 6 058 hectáreas, lo que implicó que en los últimos 20 años se hayan liberado a la atmósfera 382 tCO₂/ha aproximadamente. La deforestación en la región continuará creciendo, según algunas estimaciones, a una tasa anual del 8 % proyectándose incluso sobre territorios de los pueblos Awajun y Wampis. El fenómeno de la deforestación no es un fenómeno mono causal, sino que existen una serie de variables que motivan el acto de la deforestación para efectos de emprender un desarrollo agrícola. La deforestación es solo la manifestación visible de un conjunto de causas de naturaleza institucional y política que operan de manera sinérgica y que se traducen en la pérdida del bosque. Estas causas se resumen en seis tipos: i) Primero, la inversión pública es un catalizador de la deforestación, a través de asistencia técnica y acceso a insumos agrarios sin aplicación de salvaguardas motivan que la deforestación ocurra debido a los beneficios, aunque insuficientes, que ofrecen, a través de sus iniciativas de asistencia agraria; ii) en segundo término, la deficiencia del proceso de titulación de tierras; iii) el tercer factor es la corrupción, en la medida que los actores entienden que el sistema ha sido diseñado de modo tal que mejores beneficios se pueden extraer al margen de la ley que en el marco de la legalidad; iv) cuarto es la baja capacidad financiera que evita que los productores agrarios inviertan en estándares y prácticas sostenibles compatibles con los ecosistemas forestales; v) quinto factor, es la débil capacidad de control y vigilancia de las tierras forestales, sobre todo de aquellas que no tienen un uso asignado; y, vi) finalmente, la ausencia de un paquete tecnológico que implique la adopción de las mejoras agrícolas que permitan su sostenibilidad (Gobierno Regional de Amazonas, 2021).

Según información del Programa Nacional de Conservación de Bosques, Amazonas fue una de las regiones que tuvo la mayor reducción de pérdidas de bosques pasando de 11 541 hectáreas en el 2020, a 4 329 hectáreas en el 2021 (Gráfico 8). De ese modo, la deforestación se redujo en un 62,5 % (Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático, 2021). Sin embargo, es un escenario muy preliminar para atribuir la reducción de la deforestación a una posible aplicación de políticas, en la medida que la reducción de la deforestación ha ocurrido en todas las regiones amazónicas, con excepción de Madre de Dios. Además, también podría ser producto de la “normalización” de la tendencia de la deforestación luego del escenario pospandemia, donde se experimentó los mayores picos de la deforestación debido al impacto económico y social de la COVID-19 sobre la población rural.

Gráfico 8: Pérdida de Cobertura Forestal en Amazonas



Fuente: Programa Nacional de Conservación de Bosques

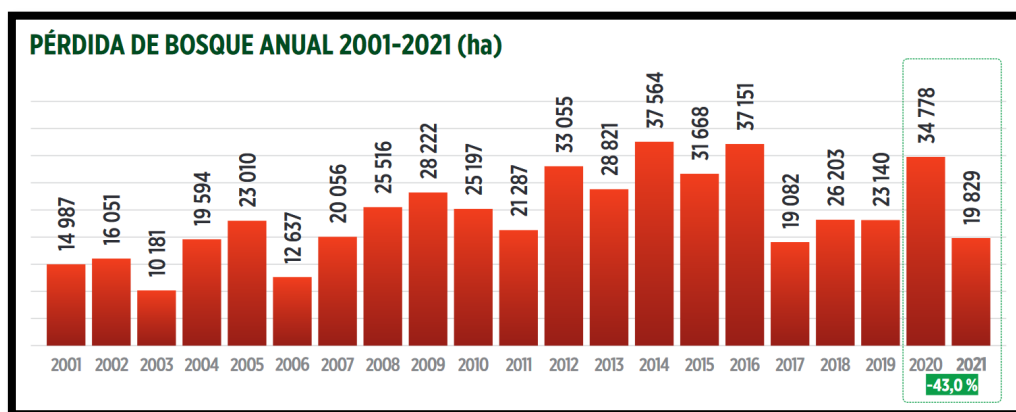
7.4.- Agronegocios y deforestación en Loreto

La construcción de la carretera Marginal de la Selva en 1984 abrió las puertas a la deforestación en Loreto, la inmigración, la ocupación desordenada del territorio y la ampliación de la frontera agrícola. Debido a ello, Loreto ha perdido una cantidad significativa de cobertura forestal. Se estima que solo durante el periodo 2011-2018, Loreto habría perdido 430 280 hectáreas de bosque. La deforestación en Loreto se concentran en tres ejes, con diversos cultivos que son los principales *drivers* de la deforestación. En el eje Mariscal Cáceres – Putumayo en la zona de frontera con Colombia, la deforestación es motivada por actividades ilegales como la tala y el cultivo ilegal de hoja de coca. En el eje de la provincia de Ucayali, la deforestación se encuentra asociada a la siembra de maíz, frijol y cacao. Finalmente, en el eje del Alto Amazonas, la deforestación está asociada al cultivo de palma aceitera y palmito. En el distrito de Yurimaguas, por ejemplo, se producen 110 mil toneladas métricas de aceite de palma y más de 500 mil toneladas métricas de palmito. Los factores que explican la deforestación en esta región se vinculan a la débil gobernanza territorial. A pesar de que se han definido unidades de ordenamiento forestal y derechos de aprovechamiento, esto no es impedimento para ampliar las actividades agrícolas. En segundo término, el tráfico ilegal de terrenos es una práctica común para acceder a tierras para el cultivo ante la debilidad y ausencia de los programas de titulación de tierras.

La conversión del bosque primario a tierras agrícolas se produce debido a cultivos de palma, cacao y arroz, principalmente. El cultivo del cacao experimentó un crecimiento importante de alrededor de 500 toneladas métricas por año, aunque muy debajo del desempeño agroexportador que tiene San Martín cuya producción es de 50 000 toneladas métricas. Loreto tiene 140 variedades de cacao y el 80 % de la producción está a cargo de la empresa Tamshi SAC. El 20 % restante se produce en el distrito de Ramón Castilla, con apoyo de DEVIDA como estrategia de Desarrollo Alternativo frente a la hoja de coca. En el caso de la palma aceitera, el Grupo Palma fue cuestionado debido al acaparamiento de tierras, la compra de terrenos de tierras deforestadas y restringir el acceso a los palmicultores. Asimismo, existen grupos religiosos que motivan la deforestación en Loreto, como el Grupo Menonita y los Israelitas por el Pacto Universal, algunos de los cuales han asumido cargos políticos y de representación en los distritos en los que se encuentran asentados.

Es importante anotar que, en el año 2021, Loreto experimentó una reducción de su tasa de deforestación en un 43% (Gráfico 9). Durante el 2020, la deforestación fue de 34 778 hectáreas, mientras que, en el año 2021, la deforestación se redujo a 19 829 hectáreas. Es un escenario muy preliminar aún para determinar y atribuir a la aplicación de determinadas políticas, la reducción de la deforestación, más aún cuando esta ha sido una tendencia en todas las regiones de la Amazonía, salvo en el caso de Madre de Dios. Además la deforestación del año 2021 es muy parecida a los patrones de deforestación de los años prepandemia que oscilaron entre 19 mil y 23 mil hectáreas (2017 – 2019).

Gráfico 9: Pérdida de Cobertura Forestal en Loreto

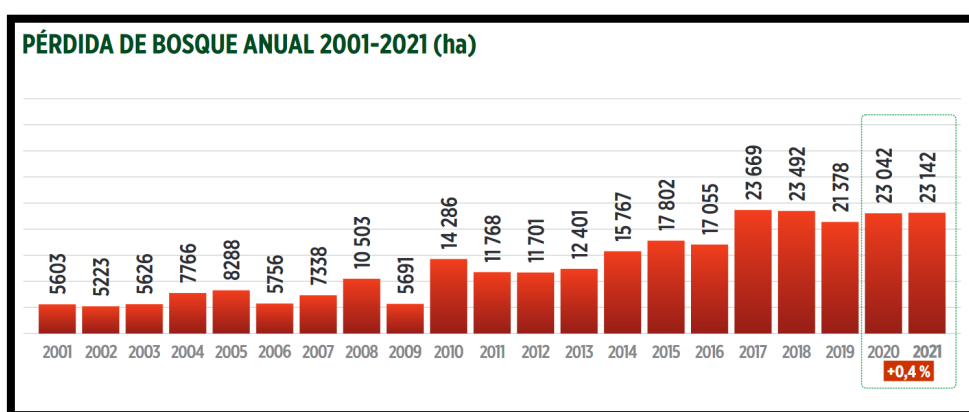


Fuente: Programa Nacional de Conservación de Bosques

7.5.- Agronegocios y deforestación en Madre de Dios

Madre de Dios posee 7 838 185 hectáreas de bosque amazónico, lo que representa el 11,54 % de los bosques amazónicos del Perú. A pesar de que todas las regiones de la Amazonía han reducido su tasa de deforestación, Madre de Dios mantiene casi el mismo porcentaje. Durante 2021, se deforestó 23 042 hectáreas (Gráfico 10). La principal causa de la deforestación en Madre de Dios es la minería ilegal, motivada por la construcción de la vía interoceánica y el incremento del precio del oro que llegó a superar los 2 mil dólares por onza. A partir del año 2008, la deforestación se ha triplicado en Madre de Dios concentrada en las zonas de amortiguamiento de las Áreas Naturales de la región (Luque-Ramos, 2021). Otros estudios señalan que, durante el periodo 1999 – 2018, la minería ilegal generó pérdidas de la cobertura forestal en 105 % (Alarcon Aguirre et al., 2021). La deforestación también se encuentra asociada a la ganadería, la agricultura y la actividad forestal, pero en menor medida que la minería ilegal (Luque-Ramos, 2021).

Gráfico 10: Pérdida de Cobertura Forestal en Madre de Dios



Fuente: Programa Nacional de Conservación de Bosques

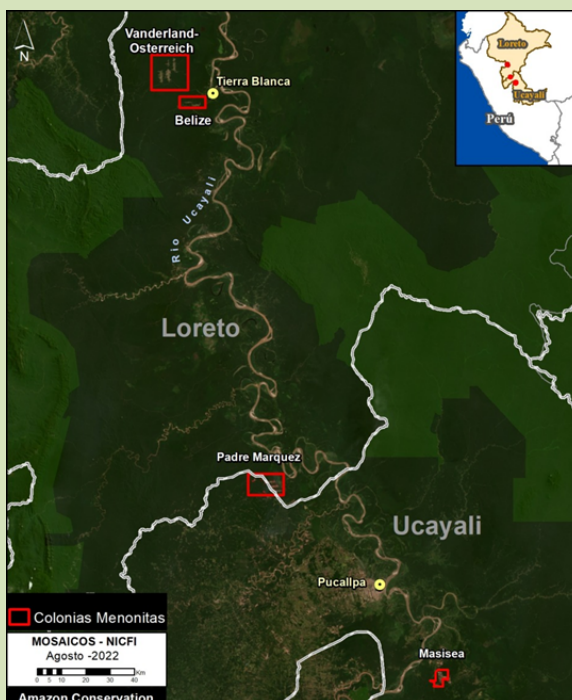
La colonia menonita y la deforestación de la Amazonía

De acuerdo con información disponible, existen 200 mil menonitas en América Latina. La principal colonia se encuentra en México con 34 mil miembros, América Central con 50 mil, Paraguay con 35 mil, Bolivia con 27 mil y Brasil con 15 mil. Sin embargo, las cifras difieren por países, en función a la fuente consultada. La llegada de los menonitas a la Amazonía se remonta hace un siglo. Se tiene registro que llegaron primero a Paraguay en 1920 y a Brasil en 1928, luego de las convulsiones sociales en Europa a inicios del siglo XX. Posteriormente se fueron expandiendo en diversos países de la cuenca Amazónica y el Chaco, como Ecuador, Bolivia, Colombia y Perú (Universidad Nacional Agraria de La Molina & Dourojeanni, 2022).

En Paraguay, la colonia menonita se encuentra asentada en el Chaco, se estima que son 67 mil personas y que cada familia posee entre 2 a 3 000 hectáreas, controlan el 1,8 millones de hectáreas, lo que representa 4,5 % del territorio paraguayo (Universidad Nacional Agraria de La Molina & Dourojeanni, 2022). En el caso boliviano, desde 1954 se registra la llegada de la colonia menonita a ese país. Además, la expansión de la colonia menonita fue promovida por el Banco Mundial en las década de los 90 a través de los programas de colonización de las tierras bajas bolivianas. Esta colonia se ha asentado principalmente en Santa Cruz y se ha dedicado a la explotación de Soya. Poseen alrededor de 1 millón de hectáreas (Universidad Nacional Agraria de La Molina & Dourojeanni, 2022) y han deforestando 210 980 hectáreas desde el periodo 2001-2021, solo como consecuencia del cultivo de soya, lo que representa el 23 % de deforestación ocurrida en los últimos 20 años en dicho país asociada a dicho cultivo (MAAP, 2023). En el caso colombiano, los registros de deforestación por la colonia menonita corresponden al año 2016. Han deforestado 17 mil hectáreas en la cuenca del Orinoco que corresponde a la Amazonía

andina (Universidad Nacional Agraria de La Molina & Dourojeanni, 2022). En el caso ecuatoriano, no existen registros de deforestación. En todos los casos, los menonitas acaparan tierras, en algunos casos de manera ilegal y a bajos costos, e implantan un modelo de agricultura asociada a cultivos que tienen importante presencia en el mercado agrícola.

En el ámbito peruano, los menonitas son una asociación religiosa reconocida por el Estado Peruano mediante Resolución Directoral N° 166-2018-JUS/DGJLR, de fecha 02 de agosto de 2021. Este asociación religiosa tiene cinco colonias ubicadas en la Amazonía peruana, en las regiones de Loreto y Ucayali, y hasta la fecha han deforestado 4 819 hectáreas (MAAP, 2022b). La colonia Padre Marques (límites entre Ucayali y Loreto) habría deforestado 975 hectáreas, las colonias Vanderland, Osterreich y Belize ubicadas en Loreto habrían, en su conjunto, deforestado mayor cantidad de bosque: 2,884 hectáreas y la colonia de Masisea ubicada en Ucayali habría deforestado 960 hectáreas. El patrón que siguen estas colonias para deforestar consiste en comprar terrenos en tierras forestales, cambiar el uso de suelo, y posteriormente proceder a la deforestación del área (Sierra Praeli, 2022).



Este patrón ocurre de manera ilegal. Se ha identificado que las autoridades regionales reconocen predios agrícolas en tierras de dominio público y posteriormente entregan la posesión del área. Sin embargo, de acuerdo con imágenes satelitales, se evidencia que nunca existió actividad agrícola preexistente y, por el contrario, existía bosque primario que ha sido deforestado. Asimismo, la deforestación en dichos predios se ha realizado sin las autorizaciones de cambio de uso de suelo y sin la autorización de desbosque. Este es una práctica que se ha aplicado de manera sistemática por las autoridades regionales con la finalidad de entregar tierras de dominio público a privados, para el desarrollo de actividades agrícolas a pesar de estar prohibido el cambio de uso de suelo en tierras forestales.

El marco legal en materia de tierras (Decreto Supremo N°014-2022-MIDAGRI) permite la formalización de aquellas áreas donde se ha realizado actividades económicas, como actividades agropecuarias, independientemente de que sean calificadas como tierras forestales o no. En efecto, esta regulación no tiene una aplicación específica para la Amazonía. Los únicos requisitos para la formalización es que se haya realizado una explotación económica del predio a través de actividades agropecuarias (que en la Amazonía significa deforestación) y que la posesión del área se realice de manera pública, pacífica y continua. El marco legal no establece, como requisito, la constatación de imágenes satélites para efectos de determinar la preexistencia de la actividad agrícola. Por eso la defensa legal de la colonia menonita argumenta, que estas tierras no tienen una aptitud forestal, puesto que el Estado legalmente formalizó la posesión debido al desarrollo de actividades agrícolas. Bajo su línea argumentativa sería un contrasentido que el Estado les indique que esas tierras tienen una aptitud forestal cuando el reconocimiento de la posesión se realizó debido al desarrollo de actividades agropecuarias.

De otro lado, la colonia menonita, debido a su condición de asociación religiosa se encuentra exonerada del pago del Impuesto a la Renta. La Ley N° 31106 exoneró a las asociaciones religiosas del pago del impuesto a la renta para el ejercicio fiscal del 2023. Esta es una norma que se ha venido dando anualmente para extender el plazo de la exoneración respecto de las actividades que se encuentran bajo el ámbito del artículo 19 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta.

En suma, las acciones realizadas por la colonia menonita califican como delito contra el

ambiente, contra los bosques y formaciones boscosas, y tráfico ilegal de productos forestales. Todos los casos se encuentran judicializados. A pesar de ello, la colonia menonita se encuentra sujeta a beneficios tributarios por parte del Estado, se benefician, además, de los vacíos en la regulación de tierras y mantienen su estatus migratorio a pesar de los delitos cometidos.

8. AGRONEGOCIOS Y CAMBIO CLIMÁTICO

8.1.- El Acuerdo de París y el sector agrícola

El sector agrícola contribuye al cambio climático de manera significativa. Según el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), este sector es responsable del 25 % de emisiones globales equivalentes (12 GtCO₂eq). Si bien esta métrica incluye tanto al metano producto de la ganadería como al nitrógeno vinculado al uso extensivo de fertilizantes, lo cierto es que la principal fuente de liberación de CO₂ es la deforestación y la destrucción de turberas, a partir de la expansión agrícola.

A pesar de que, desde la década de los años 90, el cambio climático ha sido una preocupación, el sector agrícola nunca formó parte de los objetivos de la política climática global. El Protocolo de Kioto no abordó medidas para enfrentar el impacto del sistema agrícola sobre el clima, principalmente por razones regulatorias y también políticas. Era difícil estimar la contribución al cambio climático, por tipo de parcela, cultivo y composición del suelo, además, el sector agrícola es un sector políticamente sensible, debido a su variada composición. Pero, el contexto actual ha hecho necesario que las Políticas Agrícolas y Climáticas converjan, por dos principales consideraciones (Verschuuren, 2016).

La primera está vinculada al impacto que el cambio climático tendrá sobre los sistemas agrícolas y el sistema de provisión de alimentos a nivel global. Las sequías y las intensas lluvias están afectando la capacidad de provisión de alimentos y, por lo tanto, el cambio climático es un fenómeno que erosiona la seguridad alimentaria del planeta. En esa medida, la agricultura no solo se convierte en una fuente de emisión de GEI que debe internalizar medidas de mitigación, sino que también es un sector altamente vulnerable a la variabilidad climática y requiere medidas urgentes de adaptación (Newell & Taylor, 2018).

La segunda consideración, íntimamente vinculada con la anterior, es que el crecimiento poblacional de 9 mil millones de personas proyectada para el 2050 genera mayores presiones sobre los sistemas alimentarios. Para el año 2050, la demanda de alimentos se incrementará en un 40 % y la ingesta calórica se incrementará en un 60 % asociado al crecimiento económico de países como China e India (Verschuuren, 2016). Esta situación tiene implicancias sobre los tres pilares que sostienen la arquitectura climática: i) La mitigación, pues el incremento de la producción agrícola generará más emisiones, ii) la adaptación para evitar pérdidas de cultivos y rendimientos por la variación climática y poder atender la demanda de alimentos; y también iii) presión sobre los sumideros de carbono (ecosistemas), pues la demanda de alimentos empujará a expandir la actividad agrícola sobre los ecosistemas forestales y otros ecosistemas críticos que capturan y almacenan importantes cantidades de carbono.

Sin embargo, el Acuerdo de París, frente a este contexto, otorga casi muy poca prioridad explícita al sector agrícola. El Acuerdo no menciona la palabra agricultura ni en el preámbulo ni en ninguna de sus disposiciones. A pesar de que los borradores del Acuerdo incorporaban referencias a la actividad agrícola, el tramo final de la negociación excluyó dichas menciones (Verschuuren, 2016). Solo existen referencias en el Preámbulo sobre la necesidad de salvaguardar la seguridad alimentaria; y en artículo 2 del Acuerdo se hace referencia a la necesidad de aumentar la capacidad de adaptación, resiliencia y promover un desarrollo bajo en emisiones, de modo que no se comprometa la producción de alimentos (UNFCCC, 2016). Menciones adicionales sobre la vinculación entre clima y agricultura, no existen en el Acuerdo de París.

Entonces, ¿cómo se aborda la problemática vinculada con la agricultura en el marco del Acuerdo de París? La respuesta es a través de las NDC. El diseño del Acuerdo de París hace reposar sus objetivos de mantener la temperatura global del planeta por debajo de 1,5° C en las NDC. El Acuerdo de París traslada a los países la responsabilidad de definir sus propios objetivos de reducción de

emisiones a través de las NDC. Y, en ese marco, son los propios países quienes deben establecer las medidas que impondrán a la agricultura y cómo evitar que esta actividad afecte los sumideros de carbono (bosques) para que dichos esfuerzos sumen a la meta nacional de reducción de emisiones. Por lo tanto, el análisis del compromiso del país respecto al objetivo del Acuerdo de París se traduce en la revisión y en el nivel de ambición de las NDC. Estas deben reportarse a la Conferencia de Partes, se actualizan cada 5 años bajo un enfoque progresivo – que algunos interpretan como el aumento de la ambición – y debe tomar en cuenta la evaluación global (*stocktake*) que analiza el nivel de cumplimiento de todos los países respecto a los objetivos del Acuerdo del París, con la finalidad de adaptar y mejorar los alcances de las NDC (Coplan et al., 2021).

Sin embargo, las NDC no son vinculantes jurídicamente a la luz del Acuerdo de París. En el Derecho internacional esto se denomina obligaciones de conducta, pero no de resultado (Coplan et al., 2021). La obligación de conducta es elaborar la NDC, pero no la obligación de lograr el resultado que es reducir las emisiones. En ese contexto, el Acuerdo de París apela a mecanismos extrajurídicos para lograr su cumplimiento, como transferencia de capacidades, apoyo financiero y presión (política, diplomática, entre otros). Si el Acuerdo de París no establece mecanismos de cumplimiento obligatorio, los países deben ofrecer mecanismos más precisos a escala nacional para lograr dichas metas. Si tanto la esfera global como nacional fallan en avanzar en las reducciones, el resultado sería catastrófico para los fines del Acuerdo de París. Por eso, un aspecto crítico de las regulaciones nacionales en materia de cambio climático es determinar el grado de vinculación jurídica que tienen las metas de las NDC, bajo financiamiento no condicionado, para que los distintos niveles de gobierno cumplan. Debido a la laxitud de la Gobernanza Climática en dicho extremo, la tendencia es apelar al litigio climático. Actualmente, se han efectuado requerimientos formales al Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Estrasburgo (3 casos) y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos de Costa Rica (opinión consultiva) para que resuelvan controversias y emitan su opinión consultiva respectivamente con la finalidad de fijar las obligaciones jurídicas (vinculantes) que tienen los Estados en materia de Cambio Climático y Derechos Humanos. El objetivo es claro: Cubrir a partir de los pronunciamientos vinculantes de las Cortes Internacionales, los vacíos y posible laxitud de los compromisos climáticos de los Estados en el marco del Acuerdo de París.

8.2.- La regulación de la gestión del cambio climático y las NDC de cultivos en la Amazonía

Debido al diseño de la Gobernanza Climática a nivel global, que hace reposar en los países la responsabilidad, a través de la NDC, de lograr el objetivo de evitar el calentamiento del planeta y mantener temperaturas por debajo de los 1,5 C°, es necesario que las regulaciones nacionales sean sólidas y con capacidad de cumplimiento. Bajo esa perspectiva, se aprobó, en el ámbito nacional, la Ley Marco de Cambio Climático, Ley N° 30754 y su reglamento con la finalidad de establecer un enfoque multisectorial, multinivel y participativo de la gestión del cambio climático en el Perú. Una de las piedras angulares de la regulación nacional son las NDC, que son las metas nacionales que establece el país soberanamente para reducir las emisiones e incrementar las remociones de GEI (MINAM, 2019a). Las autoridades competentes son las encargadas de definir estas medidas que deben ser incorporadas a la planificación estratégica. Estas medidas se diseñan a partir de estudios de línea de base, con proyecciones sobre los niveles de emisión o de remoción de GEI, así como la estimación económica de sus beneficios y costos que implica su implementación. También se debe evaluar las condiciones habilitantes, en términos de financiamiento, investigación, arreglos institucionales para viabilizar el cumplimiento de las NDC.

Estas medidas son monitoreadas a través del Sistema de Monitoreo de las Medidas de Adaptación y Mitigación. Este sistema permite tener información sobre el nivel de avance de las medidas, el cumplimiento de las NDC, las brechas de financiamiento, entre otros. El MINAM conduce dicho Sistema de Monitoreo y, como parte del mismo, administra el Registro de las Medidas de Mitigación que consiste, principalmente, en verificar, bajo principios de integridad para evitar la doble contabilidad, que efectivamente se han reducido las emisiones y se ha logrado remover el carbono a partir de las medidas implementadas. Esta medición permite determinar el avance en la implementación de las NDC a nivel nacional, así como identificar la diferencia entre la meta definida en las NDC y las reducciones alcanzadas. Dicha verificación es relevante para demostrar el cumplimiento de las NDC y lograr el pago de resultados comprometidos en el marco de los proyectos y programas de transferencia del carbono que el Perú podría suscribir con gobiernos, entidades financieras internacionales, entre otros.

En el ámbito del sector de agronegocios en la Amazonía, el Ministerio de Agricultura y Riego ha definido una Medida de Mitigación (NDC) vinculada a los cultivos del café y cacao. Esta medida se denomina “Manejo Sostenible de Cultivos Permanentes en la Amazonía para la disminución de GEI” que consiste en optimizar las operaciones de cultivo y post cosecha del café y del cacao, que son considerados unos de los cultivos que generan deforestación en la Amazonía peruana (MIDAGRI, 2018). Con esta medida se busca incrementar la productividad de dichos cultivos, y reducir las emisiones y procesos de cambio de uso de suelo. Esta medida se implementará durante el periodo 2019 – 2030 en las regiones de San Martín, Amazonas y Junín sobre una extensión de 96 mil y 25 mil hectáreas de café y cacao, respectivamente. Las acciones de mitigación son el uso de los desperdicios como abono para evitar usar fertilizantes (óxido nitroso), generar cercos vivos para captura de carbono, y mejorar las técnicas de poda y cosecha para incrementar la productividad del cultivo. Para definir las áreas, se utilizará, como condición habilitante, la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor. La implementación de la NDC se hará efectiva con el esfuerzo público y privado y de las organizaciones de base. Las empresas identificadas que podrían colaborar con el esfuerzo son APP Cacao, Junta Nacional del Café, Cámara Peruana del Café y el Cacao, Adex, Grupo Romero, entre otros.

Al 2030, el potencial estimado de la reducción de emisiones de dicha NDC es de 1,73 Gg de CO₂eq. Este resultado representa una pequeña porción de la reducción de emisiones que se esperaría lograr al 2030 en el sector agrícola. De acuerdo con las estimaciones, el sector agrícola generaría 25 600,68 GgCO₂eq, por lo que la NDC propuesta representa menos del 1 % en términos de reducción de emisiones (MIDAGRI, 2018). En el año 2021, el Perú actualizó sus NDC, pero ninguna de ellas está vinculada al sector agrícola y cambio de uso de suelo. La actualización se refiere a la inclusión de medidas en el ámbito del sector turismo y transporte y la mejora de la construcción de información técnica para evaluar el riesgo climático. El Perú declaró a nivel nacional la Emergencia Climática mediante Decreto Supremo N° 02-2022-MINAM, pero con una incidencia transversal en la actividad de agronegocios. En materia de deforestación, se propone regularizar las constancias de posesión e impulsar los procesos de titulación de tierras en comunidades nativas (MINAM, 2022). Hasta el momento, no se ha realizado una evaluación sobre el impacto de esta declaratoria y de qué manera se han ejecutado las medidas que esta declaratoria propone.

Debido a que el Sistema de Monitoreo de las NDC, se encuentran en proceso de construcción, no es posible evaluar la implementación ni menos el impacto de las medidas mitigación propuestas. Frente a ello, tres aspectos son prioritarios. Primero, acelerar el proceso de implementación del marco normativo nacional en materia de cambio climático. Sin la evaluación del impacto de las medidas, sin análisis sobre la reducción de las emisiones respecto al escenario de línea de base, el Perú no tendrá evidencias sólidas para poder medir sus progresos en la lucha contra el cambio climático. Esto se hace mucho más urgente en el 2023, debido que se presentará en el marco de las Conferencia de las Partes, la evaluación global (*stocktake*) sobre el cumplimiento del objetivo del Acuerdo de París.

En segundo lugar, a pesar de que la Amazonía ha sido fuertemente impactada por el avance de la actividad agrícola, la NDC vinculada a las actividades de agronegocios en dicho ecosistema tiene una contribución reducida. Los esfuerzos deben orientarse a incrementar la ambición de las medidas de las NDC en la Amazonía e incluso, incrementar su ámbito territorial de aplicación. Las actividades agrícolas en selva se concentran entre 3 a 4 a millones de hectáreas, pero las NDC propuestas por MIDAGRI se concentra en tan solo 100 mil hectáreas aproximadamente. Estos dos pilares: Sistema de Monitoreo y mejorar la ambición climática de las NDC en la selva vinculada a los agronegocios es fundamental para evidenciar cómo los esfuerzos climáticos están revirtiendo el impacto de los agronegocios en la selva.

Aunado a ello y como tercer aspecto, es la necesidad proveer evidencias y análisis a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que le permitan informar e ilustrar su opinión respecto a las obligaciones en materia de cambio climático y derechos humanos. La opinión consultiva que emita la Corte formará parte de la base jurídica que permitirá robustecer las obligaciones nacionales para reducir las emisiones de carbono, evitar que emprendimientos agrícolas agraven la situación climática, y que se adopte un enfoque de derechos humanos en las políticas climáticas y durante la implementación de las NDC. Esto es crítico para asegurar aún más la capacidad de “enforcement” a cargo de las entidades vinculadas a la implementación de las NDC. Si el mismo modelo del Acuerdo

de París se replica a escala nacional con respecto a las NDC, habrá esfuerzos significativos, pero no necesariamente compromisos con el resultado.

8.3.- Biodiversidad, cambio climático y gestión sostenible de la tierra

Ha tomado cada vez más fuerza la necesidad de incluir a la naturaleza como parte de la estrategia de lucha contra el cambio climático. Y, en concreto, esto significa conservar la capacidad de los ecosistemas de mantener y capturar el carbono que se almacena en la atmósfera. Bajo esa perspectiva, en noviembre del 2021, los líderes globales acordaron la Declaración de Glasgow sobre los Bosques y el Uso de Tierra en el marco de la Conferencia de la Partes (COP26) en el Reino Unido. El propósito de esta declaración es detener y revertir la deforestación y la degradación de los bosques para el año 2030, así como también lograr un desarrollo sostenible e inclusivo a nivel rural (*'Glasgow Leaders' Declaration on Forests and Land Use*, n.d.). De acuerdo a algunas estimaciones, si la Declaración de Glasgow sobre los bosques se implementara exitosamente en los próximos 10 años, podría lograrse una reducción de emisiones de 23 GtCo₂eq (Nasi, 2022). Esto representaría el 10 % de 229 GtCO₂ de reducciones de emisiones que se requería a nivel global para lograr el objetivo del Acuerdo de París (Nasi, 2022). El Perú es uno de los países que suscribió dicha Declaración y, por lo tanto, representa el compromiso político de combatir el cambio climático a partir de la protección de los bosques frente al uso insostenible de la tierra.

Este objetivo de la Declaración de Glasgow se potencia con el reciente marco Global de Biodiversidad al 2030. El Antropoceno es una época caracterizada por una masiva extinción de especies que nunca antes se había logrado en tan poco tiempo a una escala geológica. Estimaciones del órgano científico del Convenio de Diversidad Biológica refiere que un millón de especies enfrentan la extinción y si no se adoptan medidas urgentes y eficaces será demasiado tarde para la humanidad y el planeta (*Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, 2022). Los principales factores (*drivers*) que influyen en la pérdida de biodiversidad están claramente identificados. El cambio de uso de suelo debido a las actividades agrícolas es considerado el principal *driver* de pérdida de biodiversidad en el mundo. Le siguen el cambio climático debido a que los cambios de temperatura están afectando el comportamiento de los ecosistemas; la contaminación a escala global, como el uso de plaguicidas, está degradando los suelos, eliminando los insectos y abejas que hacen posible la polinización y el mantenimiento de los sistemas alimentarios, así como la introducción de especies invasores que merma la vida silvestre (*Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, 2022; Lorz, 2023).

Bajo este escenario poco alentador para la vida y la diversidad biológica global, se adoptó en diciembre del año 2022, el nuevo Marco Global de Biodiversidad al 2030 que tiene como meta al 2050 que la biodiversidad sea valorada, conservada, restaurada, y que continúe manteniendo los servicios de los ecosistemas y la salud del planeta, así como generando beneficios esenciales para todas las personas (*Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, 2022). Para lograr esta meta global, el nuevo marco establece 23 metas específicas hasta el 2030 para detener y revertir la pérdida de biodiversidad. La meta 2 consiste en lograr la recuperación al menos el 30 % de los ecosistemas degradados a nivel terrestre y marino. Esto supone que el Estado debe hacer esfuerzos para recuperar los ecosistemas forestales degradados como consecuencia de la deforestación producida por la ampliación de la frontera agrícola. También la meta 3 del marco global establece que se deben implementar medidas efectivas para conservar, al menos, el 30 % de los ecosistemas terrestres y marinos del planeta con énfasis en áreas de importancia para la biodiversidad y la provisión de servicios ecosistémicos.

De manera específica, la meta 10 establece que se debe asegurar que las actividades agrícolas sean manejadas sosteniblemente, mediante prácticas amigables con la biodiversidad, como la adopción de un enfoque agroecológico, la contribución a la construcción de la resiliencia, y productividad de los sistemas alimentarios. Articulada con este compromiso, la meta 15 refiere que el Estado debe definir marcos administrativos, legales y de políticas públicas para que las empresas y las entidades financieras monitoreen, evalúen y transparenten sus riesgos e impactos sobre la biodiversidad (Lorz, 2023). Esto implica en el contexto peruano que el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y el Sistema de Fiscalización Ambiental incluyan mejores mecanismos de verificación sobre el estado de biodiversidad y cómo las operaciones agrícolas impactan en su conservación y adoptar medidas de compensación ecológica para evitar que solo se proteja el 30 % del total del área del proyecto agrícola en la Amazonía, sin medidas de

recuperación o reforestación para compensar el 70 % de la cobertura forestal que se ha perdido. Por lo general, el sistema de gestión ambiental peruano ha estado muy influenciado por evaluar el impacto de la calidad ambiental de los proyectos de inversión en los componentes de la calidad del aire, suelo y agua, pero con menos importancia respecto al impacto de las inversiones en las especies y el manejo de la biodiversidad, a pesar de esfuerzos que se han realizado para darle la importancia que requiere. A partir de este compromiso, se deben adoptar mejoras regulatorias para transparentar el impacto sobre la biodiversidad y como el sistema de gestión ambiental adoptar medidas no solo de mitigación, sino de compensación ecosistémica.

Para operativizar estas medidas, el marco Global de Biodiversidad para el 2030 señala que estas se deben traducir en medios de implementación, como son las Estrategias Nacionales de Diversidad Biológica (*Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, 2022*). Esta Estrategia Nacional de Diversidad Biológica tiene estatus de política nacional, de acuerdo a nuestro marco legal, y debe incluir medidas más precisas y adecuadas al contexto nacional sobre cómo se busca reducir el impacto de las actividades agrícolas (principal *driver*) sobre la biodiversidad y cómo se define una estrategia más amplia que comprometa no solo al Gobierno, sino también a las empresas, a la sociedad civil y a las comunidades locales en la lucha por revertir la pérdida de los bosques y la mitigación del cambio climático (Chan et al., 2022). En ese sentido la Estrategia de Diversidad Biológica debe transformarse en una agenda de movilización para atacar los diversos *drivers* que impactan en la pérdida de biodiversidad, como la agricultura, mediante el involucramiento de todos los actores.

9. LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA Y SUS CONSECUENCIAS SOBRE LOS BOSQUES

9.1.- Contexto normativo de la formalización de la propiedad agraria

El Estado peruano ha realizado diversos intentos de formalización de los predios rústicos, es decir, aquellos predios ubicados en zonas rurales dedicadas a la actividad agropecuaria. En el año 2008, se emitió el Decreto Legislativo N° 1089, que establece un Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales. El Decreto Legislativo N° 1089 y su correspondiente reglamento (ya derogado) establecieron un modelo centralizado a cargo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), como entidad encargada de titular a nivel nacional los predios rústicos. Además, los poseedores de dichos predios de propiedad del Estado debían demostrar una posesión mínima de un año y una explotación agropecuaria del predio para ser sujetos de formalización y lograr la propiedad de la tierra (VIVIENDA, 2008). La prueba de la posesión eran declaraciones juradas y cualquier documento con fecha cierta que demuestre la posesión (VIVIENDA, 2008). El procedimiento era, además, gratuito y no introdujo salvaguardas respecto a procesos de titulación en áreas boscosas de la Amazonía peruana (VIVIENDA, 2008). Las cifras históricas de cambios de la cobertura forestal muestran que hasta el 2008, la deforestación anual no superaba las 100 mil hectáreas por año. Sin embargo, a partir del año 2009, coincidentemente con la entrada en vigor de dicha norma, se experimentó un crecimiento en la tasa de deforestación que superó las 150 mil hectáreas, patrón que con sus variaciones se mantiene hasta hoy.

Esta regulación más que formalizar a los poseedores agrarios que realizan actividad agropecuaria, desencadenó una ola de invasiones y tráficos de tierras. Debido a ello, se emitió la Ley N° 29618, que establece como presunción que el Estado es poseedor de todos los bienes inmuebles de su propiedad y, por tanto, se declaran imprescriptibles. Dicha disposición es aplicable a partir del 25 de noviembre de 2010 en adelante. La consecuencia práctica es que el poseedor no puede exigir, mediante prescripción adquisitiva de dominio, que se le otorgue la propiedad de un bien cuyo titular es el Estado. Para hacerlo, debe demostrar que poseían el bien desde antes del 25 de noviembre del 2010. La medida legislativa apuntaba así a desincentivar el tráfico de tierras sobre predios de propiedad del Estado. De ese modo, si se invaden tierras de propiedad pública, el Estado no otorgaría ningún derecho propiedad a los invasores puesto que la propiedad pública es imprescriptible.

A pesar de que dicho marco normativo es del año 2010, no fue hasta el año 2017 que se introdujeron modificaciones al reglamento del Decreto Legislativo 1089 con la finalidad de poner como condición que los sujetos de formalización de la propiedad agraria deben demostrar una posesión del predio rústico con anterioridad al 25 de noviembre del 2010. Esta actualización del marco normativo estuvo motivada por cambios en las competencias a nivel sectorial y regional. Durante el periodo 2010 - 2017, se realizaron cambios normativos importantes en materia de propiedad agraria. Los gobiernos regionales comienzan a asumir competencias en materia de titulación de predios rústicos, siendo las regiones de Amazonas, Ucayali, Loreto, Madre de Dios y San Martín las primeras regiones en asumir dicha competencia. COFOPRI es desplazado por las regiones y su rol se limita a la formalización y titulación de tierras en aquellas regiones en donde no se haya efectivizado la transferencia de competencias. Además, las rectorías en materia de política de propiedad agraria son transferidas del Ministerio de Vivienda al Ministerio de Agricultura. En el año 2013, la Ley N° 30048 otorga al MIDAGRI la competencia en materia de saneamiento físico y legal

y formalización de la propiedad agraria. Dicho esto, ahora pasaremos a analizar los alcances de los marcos normativos que han regulado la propiedad agraria y sus implicancias en la conservación de los bosques.

9.2.- El proceso de formalización y titulación de predios rurales en el marco del Decreto Legislativo N° 1089

El Decreto Legislativo N° 1089 y su reglamento han tenido una vigencia de más de 10 años. Si bien dicho marco normativo fue derogado recién en el año 2022, buena parte del otorgamiento de constancias de posesión y titulación en tierras forestales se han dado al amparo de dicho cuerpo legal. A pesar de que el artículo 3 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089 explícitamente excluye tierras de comunidades campesinas y nativas tituladas o no, así como tierras forestales y de protección, como parte de los procesos de formalización y titulación de predios rústicos, los requisitos y procedimientos no incluyen medidas para verificar si efectivamente se están otorgando derechos de propiedad agraria en tierras forestales. Es más, el diseño del proceso de formalización y titulación de predios rústicos alienta la deforestación desde el inicio del proceso.

En efecto, el productor agrario para poder ingresar al proceso de formalización de la propiedad agraria debe demostrar que es poseedor. Para ello, el reglamento establece que el poseedor debe demostrar que ha realizado una explotación económica del predio, es decir, que ha desarrollado actividad agropecuaria. En el ámbito amazónico, esto supone transformar el área forestal en área agrícola. En consecuencia, el proceso de formalización incentiva que los productores agrarios deforesten y transformen el paisaje forestal en paisaje agrícola porque así pueden demostrar el aprovechamiento agropecuario del predio para fines de formalización. Además, deben demostrar que han realizado una posesión pacífica, es decir sin violencia y sin coacción, pero la regulación tampoco señala cómo se evidencia la ausencia de violencia y la falta de coacción, por lo que resulta en un requisito indeterminado y subjetivo. Y, finalmente, la regulación exige que la posesión sea pública, es decir, que vecinos, colindantes y las asociaciones agrarias lo reconozcan como tal.

A partir de la explotación agropecuaria del predio, los productores agrarios ingresan a tráfico comercial sin ningún tipo de trámite administrativo forestal - ambiental. Inician comercializando productos agrícolas como son el café, el cacao e incluso la palma aceitera, sin necesidad de aplicar la profusa y robusta legislación en materia forestal y ambiental, tales como los estudios de suelo, la clasificación de tierras, el cambio de uso, el instrumento de gestión ambiental y menos aún la autorización de desbosque. Resulta revelador cómo el marco regulatorio forestal - ambiental establece que la autorización de desbosque es el último eslabón de la tramitología administrativa para poder desarrollar una actividad agropecuaria y es la que permite legalmente el retiro de la cobertura forestal. Sin embargo, bajo la perspectiva del proceso de formalización agraria en la selva, el retiro de la cobertura forestal no ocurre al final, sino al inicio como condición para demostrar el aprovechamiento agropecuario del predio y sin la necesidad de autorización de desbosque, ni ningún trámite administrativo adicional. Es así como el Perú ofrece dos vías, por los menos desde la perspectiva del productor agrícola en la selva, para desarrollar una actividad agropecuaria: Un procedimiento que denominaremos forestal - ambiental (burocrático, administrativo, costoso y demandante en tiempo) y el procedimiento de formalización de la propiedad agraria que solo requiere demostrar que eres poseedor y que realizas explotación agropecuaria del predio. La divergencia en trámites, requisitos y costos, generan incentivos para que el productor agrario apueste por el proceso de formalización agraria que le permite desarrollar su actividad económica de manera mucho más rápida y con la expectativa de transformarse en propietario y dueño de capital.

Cuadro 17: Tipos de procedimientos para el desarrollo de actividades agrícolas en la Amazonía

Tipo de actividad económica	Procedimiento	Requisitos	Resultado
Desarrollo Agropecuario	Procedimiento formalización forestal – ambiental.	- Estudio de Suelo. - Clasificación de Tierras. - Instrumento de Gestión Ambiental (de acuerdo de la dimensión del emprendimiento). - Cambio de Uso. - Autorización de Desbosque.	Siembra, cosecha y comercialización del producto agrícola.
	Procedimiento de formalización de la propiedad agraria.	- Aprovechamiento agropecuario continuo del predio mínimo por un año. - Posesión pacífica y pública.	

Elaboración propia.

Además, el reglamento del Decreto Legislativo N° 1089 ofrece dos mecanismos muy sencillos (tipos de prueba) para demostrar la posesión. Una es la prueba principal orientada a demostrar la posesión pública y pacífica del predio, que se demuestra mediante una Declaración Jurada, sujeta a intereses de los grupos que poseen el predio; y, la segunda es la prueba complementaria que, principalmente, evidencia que el productor agrario ha llevado a cabo actividades financieras, económicas y agrarias para explotar económicamente su predio, que en la Amazonía significa, nuevamente, deforestar. Este último mecanismo permite consolidar e incentivar la deforestación, ya que ofrece capital e insumos para transformar el bosque en un predio agrícola. A continuación, mostramos los medios de prueba principal y algunos medios de prueba complementarios que impactan en la cobertura forestal.

Cuadro 18: Medios de prueba de la posesión con fines agropecuarios

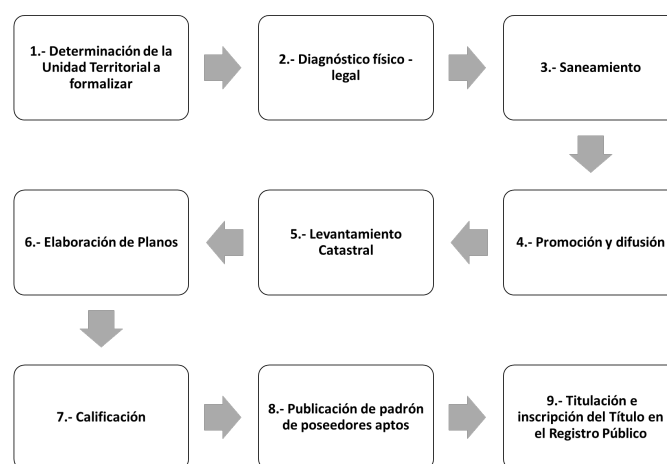
Medio de Prueba Principal	Medios de Prueba Complementario
El poseedor debe aportar una declaración jurada emitida por alguna de los siguientes actores: 1. Los colindantes o seis vecinos ubicados en la misma localidad a la que pertenece el predio rural. 2. Los comités, fondos u organizaciones representativas de los productores agrarios de la zona. 3. Los Comités, Comisiones o Juntas de Usuarios de las Organizaciones de Usuarios de Agua de la zona.	El poseedor debe aportar alguna de las siguientes pruebas: 1. Documentos que acrediten préstamos por crédito agrario otorgado por entidades del Sistema Financiero. 2. Recibos de pago por concepto de adquisición de insumos, materiales, equipos, maquinarias u otros activos necesarios para iniciar, ampliar o diversificar la campaña agrícola. 3. Contrato de compraventa de la producción agraria, pecuaria o forestal celebrado por el poseedor con empresas privadas o del Estado. 4. Certificado de tener adeudos pendientes de pago por contratos de créditos agrícolas con FONDEAGRO o el Ministerio de Agricultura u otras entidades financieras. 5. Certificado de prestatario del Banco Agrario. 6. Constancia de posesión emitida por la Agencia Agraria o Municipalidad Distrital respectiva. 7. Cualquier otro documento de fecha cierta que acredite la posesión.

La regulación del proceso de formalización agraria no discrimina si el poseedor ocupa un predio donde existe bosque o no. Además, incentiva a que el productor agrario acceda a otras formas de capital (préstamos y maquinarias) que son usados en el ámbito amazónico, para ampliar la frontera agraria a costa del bosque. Los requisitos para el cumplimiento de las pruebas complementarias de la posesión son logrados con el apoyo de entidades del sistema financiero, del Estado y actores privados que ofrecen créditos a los productores agrarios y compran sus productos sin mecanismos

de salvaguardas que permitan demostrar que la actividad agraria no se desarrolla en el bosque amazónico. Así, documentos que prueben el otorgamiento de créditos por parte de las entidades del sistema financiero o de Agrobanco para fines agropecuarios son prueba más que suficiente para cumplir con el requisito de la prueba complementaria de la posesión. Los recibos de pago de la compra de insumos y maquinarias son también evidencia de la prueba complementaria de la posesión, así como los contratos de compraventa de su producción agraria con entidades del Estado o del mismo sector privado. A pesar de que el artículo 3 del reglamento del Decreto Legislativo N° 1089, como se indicó, excluye las tierras forestales del proceso de formalización, la revisión de los requisitos evidencia que no existe mecanismo que permita probar la condición forestal o no de las tierras que el productor agrario ocupa.

De otro lado, para que la posesión se transforme en un derecho de propiedad inscrito en los registros públicos, el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089 establece 9 etapas para que ello ocurra (Gráfico 11). Debido a que el enfoque del informe es analizar las implicancias del desarrollo agrario en términos de deforestación, analizaremos tres etapas del proceso de formalización, que son además las más significativas, debido a que se evalúa las condiciones territoriales del predio rústico. Estas tres etapas son: i) la evaluación físico – legal del predio, ii) levantamiento catastral y, finalmente, la iii) calificación.

Gráfico 11: Proceso de formalización de predios rústicos en el marco del Decreto Legislativo N° 1089



Fuente: Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089
Elaboración propia.

El Estudio Físico Legal del Predio permite identificar si la unidad territorial (predios rústicos objetos de formalización) se superpone con otros derechos como áreas naturales protegidas, zonas arqueológicas, zonas de riesgos y con áreas de exclusión, tales como las tierras forestales y las tierras de comunidades campesinas y nativas. Tres aspectos críticos se han identificado en esta etapa con relación a los bosques. En primer lugar, analizar la exclusión de las tierras forestales durante el análisis físico legal de la Unidad Territorial (predios rústicos objeto de formalización) es muy tarde, pues el área ya ha sido invadida, deforestada y transformada en área de desarrollo agrícola para demostrar la explotación económica del predio. El impacto sobre el bosque ya ha sido realizado a pesar de que posteriormente se determine que la tierra tiene aptitud forestal o no.

En segundo término, el instrumento técnico para demostrar si una tierra es forestal o no es la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor. Si este estudio no se ha realizado, la autoridad no tiene capacidad para poder determinar, en esta etapa del proceso, si la tierra es forestal o agrícola. Y si el estudio de clasificación de tierras ya se realizó, éste tiene un marcado sesgo agrícola, puesto que el análisis de clasificación de tierras se ha llevado a cabo sobre un terreno ya intervenido, deforestado y transformado para fines agrícolas y, además, la metodología de clasificación de tierras tiene una orientación agrícola en tanto solo valora las condiciones del suelo y no la cobertura forestal para asignar el uso óptimo de la tierra. De otro lado, el análisis físico y legal de la unidad territorial es elaborado por un abogado y un ingeniero agrónomo por lo que el equipo técnico no incluye a especialistas forestales y ambientales para efectos de análisis de la

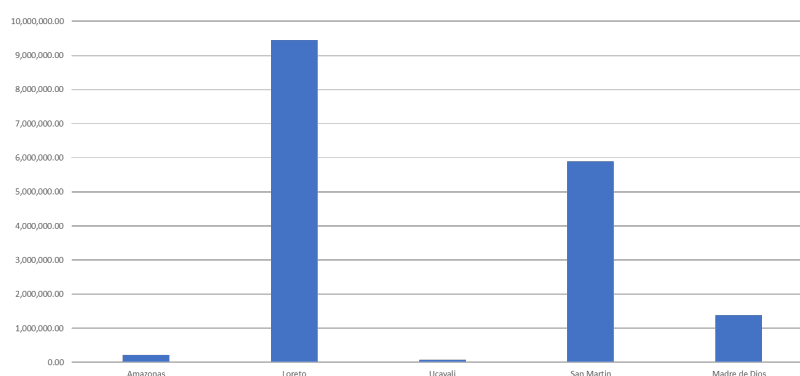
superposición y exclusión de áreas. Asimismo, el análisis es llevado a cabo por el COFOPRI o la Dirección Regional Agraria (Gobierno Regional), que no son competentes en materia forestal, y no se involucra a la autoridad forestal en el proceso de titulación de predios rústicos.

En tercer término, no se analiza si la posesión es anterior o no al 25 de noviembre del 2010. La forma idónea podría ser analizar la ocupación mediante el uso de imágenes satelitales, aunque dicha técnica también presenta limitaciones cuando las áreas tienen un número reducido de hectáreas. Sin embargo, el uso de la declaración jurada de los colindantes como medio principal de prueba de la posesión presenta serios riesgos e incentivos de colusión para declarar “en el papel” que hubo posesión antes del 25 de noviembre de 2010 y no de manera posterior. El uso de herramientas tecnológicas y satelitales podrían darle mayor solidez técnica al proceso de formalización para evitar que se erosione los alcances de la Ley N° 29618 que declara que, a partir del 25 de noviembre de 2010, la propiedad del Estado es imprescriptible y, por lo tanto, traficantes que invadan dichas tierras, de manera posterior, no podrán ser formalizados y no se les otorgará el derecho de propiedad.

Respecto al levantamiento catastral, esta etapa del procedimiento consiste en empadronar a los poseedores, recolectar las pruebas documentales de la posesión, verificar la explotación económica del predio para fines agropecuarios y definir los linderos de los predios. La verificación en campo no prevé un análisis sobre las condiciones del suelo y el entorno ecosistémico de modo que permita agregar más información sobre las condiciones forestales del predio. En base a la información recolectada (explotación económica del predio y linderos), se elabora la ficha catastral que contiene la base gráfica de las unidades que serán objeto de formalización. Esta información es remitida al Ministerio de Agricultura y Riego o al Gobierno Regional, según corresponda, para que recién elaboren el estudio de suelo y emitan su opinión sobre la clasificación de tierras. El plazo máximo que tienen dichas entidades para emitir opinión es de 30 días hábiles.

Esto evidencia que el sistema de formalización de la propiedad agraria no tiene un enfoque preventivo respecto a la protección de los bosques. Recién en la etapa 6 del proceso de formalización (levantamiento catastral) se solicita la elaboración de estudios de suelo para determinar si la tierra es agrícola, forestal o de protección. El resultado que se arroje en esta etapa es indiferente para los fines de la protección de bosques, debido a que la ocupación del área ya se llevó a cabo, ha sido deforestada y ha contado con apoyo del sector público y privado mediante créditos, financiamiento y compras de equipo con la finalidad de ayudar a demostrar que ha realizado una explotación agropecuaria del predio. Además, cuando se analiza la base de datos sobre estudios de suelo elaborados por el Estado (MIDAGRI y Gobiernos Regionales), se observa que San Martín y Loreto han realizado estudios de suelo a nivel de reconocimiento a partir del año 2017 en adelante, principalmente en el marco de los procesos de zonificación forestal o actualizaciones de los estudios de la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN) (Gráfico 12). Por lo que no se puede concluir si alguno de estos estudios de suelos han sido la base para efectos de las decisiones de formalización de la propiedad agraria. Ucayali que es una de las regiones que presenta mayor tasa de deforestación, y hay denuncias por invasión ilegal de predios, es la región que menos estudios de suelo ha elaborado y solo cubre 78 mil hectáreas, una pequeña proporción en comparación con Loreto y San Martín, cuyos estudios abarcan una superficie superior a los 9 y 5 millones de hectáreas respectivamente, para fines de la zonificación forestal y actualización de los estudios ONERN.

Gráfico 12: Estudios de suelos elaborados a cargo del Estado (MIDAGRI y Gobiernos Regionales)



Fuente: Estudios de suelo
Elaboración propia.

Luego de haberse realizado el levantamiento catastral y los respectivos planos, la autoridad de formalización procede a la calificación cuya finalidad es determinar si el poseedor es apto para la titulación y posteriormente realizar los actos conducentes a la inscripción del predio en el Registro de la Propiedad. Durante la etapa de calificación se puede identificar algunos impedimentos legales, como consecuencia, por ejemplo, de que el MIDAGRI haya determinado que el predio objeto de formalización se superpone sobre tierras forestales. En dicho escenario, la regulación establece que la circunstancia que impide continuar con la titulación será tratada como una contingencia y que COFOPRI emitirá una directiva para orientar cómo subsanar dichas observaciones. La revisión de la Directiva N° 002-2011-COFOPRI, Lineamiento de Formalización de Predios Rústicos muestra que las contingencias son aquellas que requieren una ejecución del poseedor para que sean levantadas y continuar con el proceso de formalización. Esta contingencia se debe a que i) el titular estuvo ausente y no pudo ser empadronado o ii) faltó documentación debido a que no adjuntó la información para acreditar la posesión u otro requisito necesario para ser declarado apto (COFOPRI, 2011). A partir de ello, se evidencia que la Directiva de COFOPRI no estableció como situación de contingencia el hecho que el predio se encuentre sobre tierras forestales.

Además de las contingencias, la Directiva de COFOPRI establece otros estados situacionales que impiden continuar con el proceso de formalización. Uno de ellos es declarar el proceso en “estado suspendido” y ocurre cuando se ha identificado evidencias de que el área a titular es una zona arqueológica. También el predio, de acuerdo con la directiva, puede ser calificada como “no formalizable” cuando se superpone a una zona declarada como zona arqueológica (COFOPRI, 2011). Sin embargo, la Directiva COFOPRI no establece ningún tipo de estado, ni contingencia, ni suspensión ni menos aún califica al predio como “no formalizable” cuando se identifique superposición con tierras forestales.

En el escenario que la autoridad decida no continuar con el proceso de formalización en dicho estadio debido a la superposición con tierras forestales generará un conflicto social latente. Resulta, en términos de gestión social, controvertido que el Estado a pesar de haber promovido la ocupación de las tierras aparentemente ociosas de la Amazonía para el desarrollo de actividad agropecuaria, se niegue a continuar con la titulación. Además, estas áreas se han consolidado a través del otorgamiento de facilidades financieras y técnicas para que realicen actividades agropecuarias y, en algunos casos, se han transformado en centro poblados a costa de los bosques, requiriendo posteriormente su reconocimiento como Municipio Rural, generando dinámicas políticas que agregan complejidad al proceso de titulación y reversión de la deforestación. En esa medida, un proceso de formalización que incentive la actividad agropecuaria como medio para ser calificado como poseedor sujeto a formalización, que no verifique la condición forestal de la tierra de manera preventiva y que provea los mecanismos financieros y técnicos para consolidar la ocupación territorial a expensas de los bosques, se transforma en uno de los principales *drivers* de pérdida de ecosistemas forestales en la Amazonía peruana.

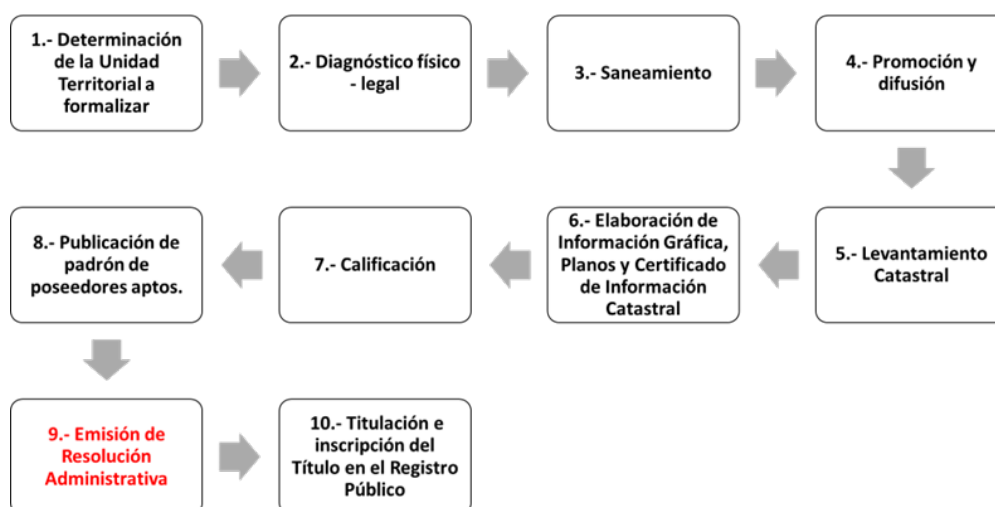
9.3.- El proceso de formalización y titulación de predios rurales en el marco de la Ley N° 31145

A partir de la entrada en vigor de Ley N° 31145 que deroga el Decreto Legislativo N° 1089 y su reglamento, se han introducido mejoras al proceso de formalización y titulación de predios rurales, pero es importante evaluar de qué manera este proceso mitiga los riesgos identificados respecto a la deforestación de los bosques. En primer lugar, a diferencia del Decreto Legislativo N° 1089 y su reglamento, la Ley N° 31145 precisa que el MIDAGRI es el ente rector de la formalización de la propiedad agraria y los Gobiernos Regionales se encargan de la formalización y titulación. COFOPRI ya no es considerada una autoridad de formalización bajo este nuevo marco normativo. También esta ley precisa que se encuentran fuera del ámbito de aplicación las tierras en propiedad o en posesión de las comunidades nativas. Esto es una mejora sustantiva pues se recoge a nivel de norma con rango de ley el reconocimiento de la posesión de las comunidades nativas sobre sus territorios. Otra de las mejoras que introduce la Ley N° 31145 es que excluye del proceso de formalización de la propiedad agraria a las áreas forestales o de protección incluidas en las categorías de ordenamiento forestal. Esto representa un cambio importante con respecto al marco normativo anterior pues no hace referencia a tierras forestales, sino que incluye un concepto más amplio como áreas forestales que forman parte de las categorías de ordenamiento forestal. Por lo tanto, la Zonificación Forestal se transformaría en el principal instrumento de decisión para excluir tierras del proceso de formalización agraria en lugar de los estudios de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor.

Para efectos de la titulación de predios rústicos, la Ley N° 31145 define dos procedimientos. Uno de oficio a cargo del Gobierno Regional que se encarga de titular de manera gratuita y masiva los predios rústicos en el ámbito de su jurisdicción con la finalidad de reducir la brecha de titulación en el ámbito rural. El otro procedimiento es de parte y se inicia a solicitud de aquellos poseedores que buscan regularizar sus derechos posesorios sobre predios rústicos destinados íntegramente a la actividad agropecuaria, que se encuentren en posesión en forma pública, pacífica y continua, y cuya posesión inició con anterioridad al 25 de noviembre de 2010.

Respecto al procedimiento de formalización y titulación de oficio, este no presenta, por lo menos administrativamente, mayores cambios al procedimiento regulado en el marco del Decreto Legislativo N° 1089. Como se puede apreciar en el Gráfico 13, se agrega una nueva etapa al procedimiento de titulación denominado “Emisión de Resolución Administrativa”. Al final que, en el caso anterior, revisaremos tres etapas del procedimiento: Diagnóstico físico-legal, levantamiento catastral y calificación.

Gráfico 13: Proceso de oficio de formalización de predios rústicos en el marco de la Ley N° 31145



Fuente: Reglamento de la Ley N° 31145
Elaboración propia.

Respecto a la etapa de diagnóstico físico – legal, se observan algunas mejoras con relación a los bosques. La primera medida es que el equipo encargado de elaborar el diagnóstico no es solo un abogado y un ingeniero agrónomo, sino también profesionales de otras especialidades afines a los bosques, como son ingenieros forestales, ingenieros geógrafos y otro tipo de ingenierías afines. Además, el diagnóstico físico-legal no es un diagnóstico de Gabinete, sino que implica visita en campo para poder identificar las superposiciones y las áreas sujetas a exclusión. En el ámbito forestal, las áreas incluyen los bosques de producción permanente, las concesiones forestales y franjas marginales, sin embargo, deja de lado otras unidades de ordenamiento forestal que también forman parte del patrimonio forestal y sobre las cuales se le aplica la regla de exclusión de actividades agropecuarias, en base a lo que dispone la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y la propia Ley N° 31145. Asimismo, este diagnóstico implica el estudio de títulos, partidas registrales y estudios específicos sobre el área de titulación, como son los estudios de clasificación de tierras para fines de titulación. Respecto a las comunidades nativas, los derechos de posesión de las comunidades sobre sus tierras se garantizaría excluyendo aquellas áreas que las comunidades nativas han solicitado titulación o ampliación. A pesar de que estos procedimientos a favor de las comunidades nativas no han concluido, las áreas objeto de dichas solicitudes forman parte del diagnóstico legal para excluirlas del proceso de titulación.

Respecto al levantamiento catastral, este proceso, al igual que el marco legal anterior, comprende tres etapas: empadronamiento, definición de linderos y verificación de explotación económica. En este último caso, la explotación económica del predio rural se identifica a partir de la constatación de sementeras, plantaciones de cultivo y labores de preparación de suelos. En función de la actividad agrícola identificada, se procede a la linderación del predio cuyo resultado final es una ficha catastral. En esta etapa no es necesario hacer una evaluación adicional sobre las condiciones forestales, puesto que este análisis se realizó en el marco del diagnóstico físico y legal de la unidad territorial objeto de formalización.

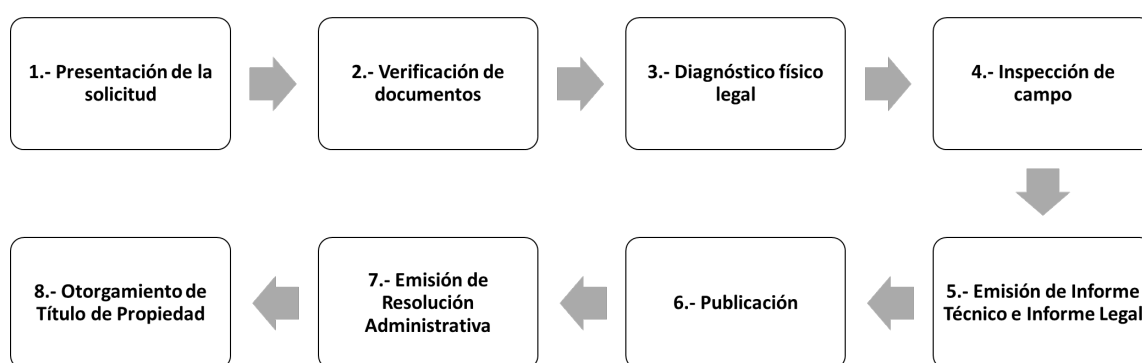
Respecto a la etapa de calificación, la principal mejora normativa que se introduce es que antes de proceder a la calificación, el MIDAGRI debe aprobar un informe de pre – evaluación elaborado por la brigada de campo que hizo la verificación *in situ* y elaboró el informe de diagnóstico físico y legal. En función de este informe de pre-evaluación aprobado por el MIDAGRI, se procede recién a la calificación para determinar si el poseedor califica para ser titulado. Este proceso de titulación es llevado a cabo por otro equipo, conformado por un abogado calificador, lo cual brinda la posibilidad de evitar algún sesgo entre el equipo encargado del levantamiento de la información física y legal y el abogado que se encargará de calificar el expediente de titulación. Si el abogado calificador identifica alguna circunstancia que impide continuar con el proceso de titulación, será tratado como una contingencia.

En suma, este procedimiento de titulación de oficio tiene dos dificultades: La primera es que repite el problema estructural de la legislación anterior de requerir que el poseedor haya realizado actividades agropecuarias sobre el predio para ser titulado, lo que significa una forma de legalización de la deforestación en la Amazonía. En segundo lugar, reduce las áreas de exclusión solo a zonas de bosque de producción permanente y tierras de protección, dejando de lado otras categorías de ordenamiento forestal que tendrían protección bajo la Ley forestal respecto al desarrollo de actividad agropecuarias.

Ahora bien, el procedimiento de formalización de predios rurales a solicitud de parte tiene etapas distintas que el procedimiento de oficio iniciado por el Gobierno Regional para fines de titulación. Toda la carga de levantamiento de información recae en el solicitante, así como los costos del proceso. La solicitud debe contener la memoria descriptiva del predio, planos perimétricos, la ficha catastral y las pruebas principal y complementaria de posesión que acrediten que, desde antes del 25 de noviembre del 2010, el predio rural era objeto de posesión. Luego de presentarse dicha información que es verificada por el Gobierno Regional, se procede a realizar el diagnóstico físico – legal que principalmente tiene como finalidad determinar si el predio rural se ubica de manera total o parcial sobre un predio de libre disponibilidad, es decir, que no se encuentra superpuesta con áreas objeto de exclusión como áreas naturales protegidas, tierras de comunidades nativas, concesiones forestales, bosques de producción permanente y fajas marginales. A pesar de que la Ley N° 30321 establece que las áreas forestales objeto de exclusión son las unidades de ordenamiento forestal, el reglamento solo considera para dicho efecto los bosques de producción

permanente y las concesiones forestales, dejando de lado otras unidades que forman parte del patrimonio forestal. Tampoco en esta etapa del procedimiento, se define en qué momento se realizará el Estudio de Clasificación de Tierras para fines de titulación. La regulación solo precisa que este estudio será objeto de análisis en el marco del diagnóstico físico y legal, sin detallar la oportunidad de este y quien será el encargado de efectuar dicho estudio en la medida que este procedimiento se inicia a pedido de parte. Definido que el área del predio es de libre disponibilidad, se procede a efectuar la inspección en campo, que busca principalmente verificar si sobre el predio se está realizando actividades agropecuarias de manera pacífica, pública y continua. Dicha inspección se realiza con la participación del solicitante, los colindantes y la autoridad de formalización. Concluido dicho proceso de manera satisfactoria, se emite un informe técnico sobre la verificación en campo y un informe legal que analiza el cumplimiento de los requisitos que establece el reglamento. Este informe sustenta la publicación de la lista de poseedores que se encuentran aptos para ser titulados. Si no existe oposición, se procede a emitir la resolución administrativa que dispone el otorgamiento del título de propiedad, entre otros, para efectos de su inscripción en los registros públicos.

Gráfico 14: Proceso de parte de formalización de predios rústicos en el marco de la Ley N° 31145



Fuente: Reglamento de la Ley N° 31145
Elaboración propia.

En suma, este nuevo marco normativo, a pesar de sus mejoras, reproduce los requisitos comunes que desencadenan los procesos de deforestación, tales como requerir la posesión del predio con fines agropecuarios como condición para la formalización. Además, la prueba principal de la posesión se demuestra a través de cualquier declaración jurada suscrita por los colindantes o al menos seis vecinos, los comités o asociaciones agrarias, y de la junta de usuarios hidráulicos. Una declaración jurada presentada por cualquiera de dichos actores o grupos tiene validez para el proceso de formalización como prueba principal de la posesión. De esa manera, no existe medios tecnológicos y satélites que permitan evidenciar que la posesión y, por lo tanto, el aprovechamiento económico del predio se realizó antes del 25 de noviembre de 2010. Como resultado, se sigue tramitando hasta la actualidad (2023), procesos de titulación de predios argumentado que son posesiones preexistentes al 25 de noviembre del 2010. También, al igual que con el régimen legal anterior (Decreto Legislativo N° 1089), se solicita una prueba complementaria de posesión, que prácticamente son documentos que evidencien préstamos para fines agrarios otorgados por entidades del sistema financiero o el Estado a través de Agrobanco, contratos de compraventa de productos agrícolas, e incluso comprobantes de pago por la compra de maquinarias e insumos. De igual modo, se puede demostrar de manera complementaria la posesión a través de constancias de posesión que otorga o bien el Gobierno Regional o las Municipalidades Distritales. Todas estas medidas, lo que hacen es consolidar la ocupación del territorio amazónico y, principalmente, intensificar los procesos de deforestación. La lógica de la posesión es perniciosa para los fines de la conservación de los bosques porque presupone explotar en términos agropecuarios el predio para poder acceder al procedimiento de formalización de la propiedad agraria y volverse propietario a expensas de los bosques.

Mientras no se cambie esa condición (posesión para fines agropecuarios) de los procesos de formalización de los predios rurales, difícilmente se podrá revertir los procesos de deforestación de la Amazonía peruana. Más aún si las constancias de posesión pueden ser entregadas por los Municipalidades, que en contextos rurales amazónicos, se encuentran capturadas por grupos de poder vinculadas al tráfico de tierras.

10. ESTUDIOS HABILITANTES PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS DE AGRONEGOCIOS EN LA AMAZONÍA

10.1.- Alcances generales sobre los estudios de suelos, la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor y el cambio de uso

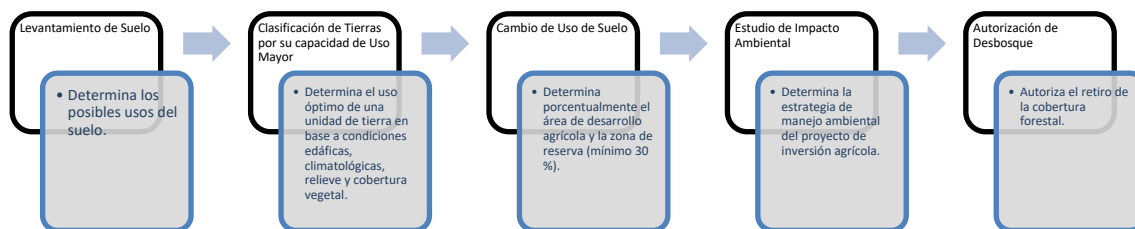
Desde el año 2010, el Perú cuenta con un Reglamento para la Ejecución del Levantamiento de Suelo, que regula los alcances de los estudios de suelo y que deroga su norma predecesora que data de 1985. Los estudios de suelo son una investigación en base a información de campo y el uso de disciplinas científicas como la ecología, geología, entre otros, que permiten elaborar: i) un mapa que muestra gráficamente la distribución del tipo del suelo en el área de estudio, y ii) una memoria descriptiva que clasifica e interpreta los clases de suelo en el área de investigación, con base en sus posibles usos y estrategias de manejo (MIDAGRI, 2010). Este estudio de suelo es aprobado por el Ministerio de Agricultura y Riego, a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios, y es la base y requisito necesario para continuar con un segundo procedimiento administrativo: El procedimiento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor. Este procedimiento consiste en asignar a cada unidad de tierra su uso y manejo más apropiado. Es principalmente un procedimiento de optimización orientado a asignar el mejor uso del suelo, en función de las condiciones edáficas, climatológicas y el relieve.

Con la Ley Forestal y Fauna Silvestre, Ley N° 29763, el nuevo Procedimiento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor aprobado en el año 2022 incluye, además del Estudio de Suelo, el estudio de levantamiento de cobertura vegetal (bosque) (MIDAGRI, 2022d). Con dicha modificación, la clasificación de tierras no solo considera las variables edáficas, climatológicas y el relieve para asignar el uso óptimo de una unidad de tierra, sino que incluye como parte de la evaluación, la cobertura vegetal. Su finalidad es evidenciar la presencia de bosques primarios y evitar así, que este tipo de áreas se clasifiquen para desarrollar actividades agrícolas (cultivos en limpio o permanente) en desmedro del bosque, contribuyendo de este modo a la permanencia de los servicios ecosistémicos y otros ecosistemas de vegetación que forman parte del patrimonio forestal de la nación, tal como lo establece la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre. La clasificación de tierras es aprobada por el Ministerio de Agricultura y Riego, a través de la Dirección General de Asuntos Ambiental Agrarios, previa opinión del SERFOR respecto al estudio de levantamiento de cobertura vegetal.

Luego de haberse procedido a la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, corresponde un tercer procedimiento: el procedimiento de cambio de uso. Este procedimiento tiene como finalidad determinar qué área del proyecto agrícola se destinará para un fin productivo y qué área se mantendrá como zona de reserva. De acuerdo con la legislación forestal, ésta última mínimamente representa un 30% del área del proyecto y está destinada para conservar bosque, especies críticas, zonas ribereñas, conectividad ecosistémica, entre otros (MIDAGRI, 2015). Luego de haberse aprobado la clasificación de tierras, el titular del proyecto de agronegocios elabora su instrumento de gestión ambiental para mitigar sus impactos ambientales sobre el territorio e iniciar un cuarto procedimiento administrativo: el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Este procedimiento concluye en el otorgamiento de la certificación ambiental que determina la viabilidad ambiental del proyecto de inversión agrícola (Reglamento de Gestión Ambiental Del Sector Agrícola, 2012). Concluido este procedimiento, se debe iniciar un quinto procedimiento: la

autorización de desbosque, que es la autorización que habilita recién el retiro de la cobertura forestal. La síntesis administrativa se detalla a continuación:

Gráfico 15: Procedimientos administrativos asociados a la determinación de la aptitud del suelo y el retiro de la cobertura forestal



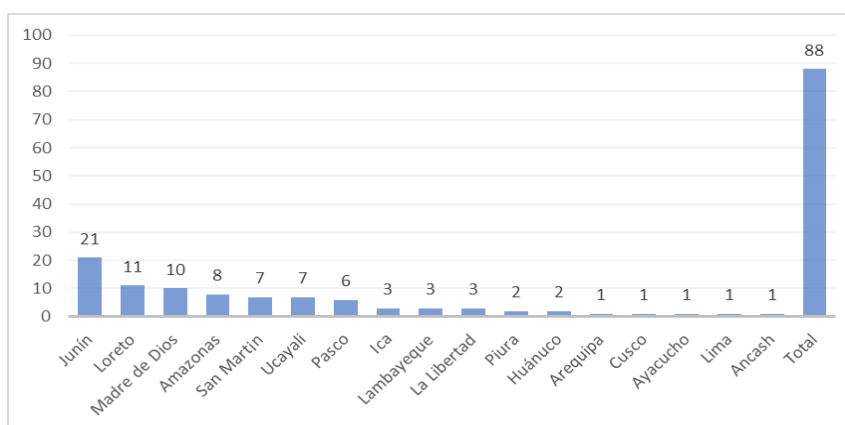
Fuente: Reglamento de Gestión Forestal
Elaboración propia.

Este modelo significativamente procedimental presenta varias limitaciones para frenar la deforestación y evitar que se continúe la producción del café, cacao y palma aceitera a expensas de los bosques. En las siguientes secciones, se analizará las implicancias regulatorias de dichas medidas administrativas en función de la data disponible.

10.2.- Levantamiento de suelos y clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor

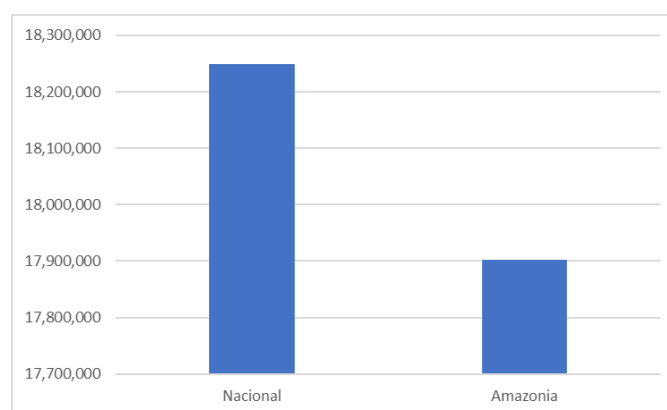
Los estudios de suelo, como se indicó, se elaboran con base en el Reglamento de Levantamiento de Suelos del año 2010 y es un requisito para que la Autoridad Agraria proceda a realizar la clasificación de tierras para determinar la aptitud óptima del suelo. El nuevo Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor establece que entrará en vigor el 01 de noviembre de 2022, fecha a partir de la cual la clasificación de tierras deberá incluir el estudio de levantamiento de cobertura vegetal (bosque). Es por ello, que el Ministerio de Agricultura y Riego ha publicado la lista de estudios de suelo (que no incluyen estudios de levantamiento de cobertura vegetal) aprobados hasta octubre de 2022. Hasta dicha fecha, se han elaborado en el Perú 88 estudios de suelos – entre detallados, semidetallados y de reconocimiento – y casi el 50 % de ellos (43 estudios de suelo) se han ejecutado en las regiones amazónicas de Loreto, Madre de Dios, Amazonas, San Martín y Ucayali (MIDAGRI, 2022b) (Gráfico 16). A pesar de que representan el 50 % de estudios realizados, en términos de superficie cubren prácticamente el 100 % de las áreas estudiadas. De las 18 250,000 hectáreas que a nivel nacional cuentan con estudios de suelos, 17 902,944 hectáreas se encuentran en las regiones amazónicas antes indicadas (MIDAGRI, 2022b) (Gráfico 17). Por lo que se puede concluir, que los estudios de suelos en el Perú han tenido primordialmente una orientación hacia la Amazonía peruana.

Gráfico 16: Estudio de suelos por regiones



Fuente: Ministerio de Agricultura y Riego
Elaboración propia.

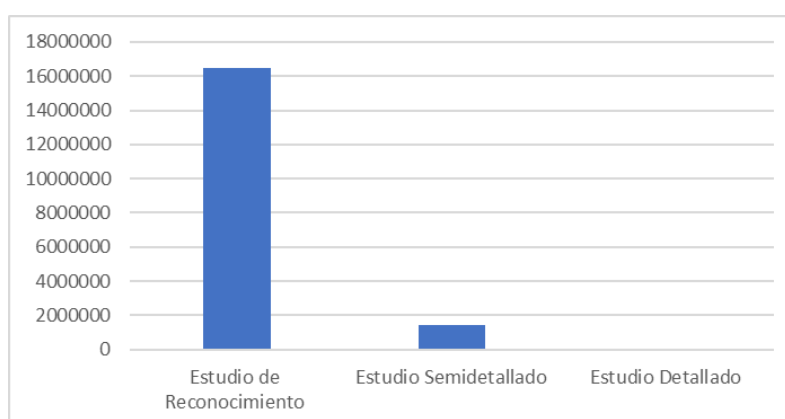
Gráfico 17: Superficie con estudio de suelos (Ha.)



Fuente: Ministerio de Agricultura y Riego
Elaboración propia.

Una revisión más precisa sobre los tipos de estudios de suelos realizados en la Amazonía peruana permite concluir que 16 millones de hectáreas han sido analizadas en el marco de estudios de reconocimiento. Según el Reglamento para la Ejecución del Levantamiento de Suelos, existen cinco categorías de Estudios de Suelos: Estudios muy detallados, Detallados, Semidetallados, de Reconocimiento y Exploratorios. Solos los estudios muy detallados y detallados ofrecen información respecto al uso intensivo del suelo para fines agrícolas en la medida que se analiza la distribución, variabilidad y características del suelo (MIDAGRI, 2010). En el Perú, no se ha realizado ningún estudio de suelo a nivel muy detallado y solo se tiene registro de dos estudios detallados a favor de la empresa Ocho Sur respecto a más de 2 000 hectáreas correspondientes a los fundos Tibechocha y Zanja Seca en Ucayali. Mientras que los estudios de suelo semidetallados y de reconocimiento son principalmente para analizar el uso extensivo del suelo, es decir, no ofrece información precisa sobre las características, variabilidad y distribución del suelo. Ciento cuarenta y cinco mil hectáreas de suelo de la Amazonía peruana han sido analizados a través de estudios de suelo semidetallados y es el principal tipo de estudio que las empresas de agronegocios vinculados a la palma aceitera han utilizado. Los otros 16 millones de hectáreas restantes han sido identificados en el marco de Estudios de Reconocimiento para efectos de la Zonificación Forestal y estudios ONER (Gráfico 18).

Gráfico 18: Tipo de estudios de suelo en la Amazonía peruana (Ha.)



Fuente: Ministerio de Agricultura y Riego
Elaboración propia.

En consecuencia, los estudios de suelo realizados en la Amazonía peruana no son estudios que analizan el uso intensivo de suelo en base a sus características, variabilidad y distribución. A pesar de ello, el numeral 7.3 del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor aprobado en el año 2022, admite que cualquiera de los cinco tipos de estudios de suelos pueda ser

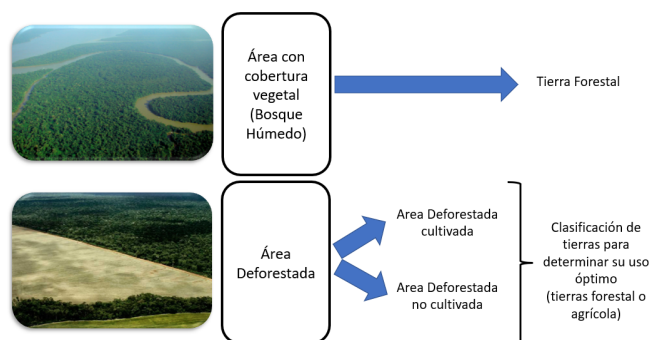
usado para fines de la clasificación de tierras y que cualquier cambio en las unidades de suelo procede a partir de estudios superiores y más detallados que muestren unidades de tierra con aptitud distinta (MIDAGRI, 2022d). El riesgo es que este marco normativo permite clasificar tierras por su capacidad de uso mayor a partir de estudios de menor nivel de detalle que pueden generar niveles de ocupación que difícilmente pueden ser revertidos en el futuro, con nuevos estudios de suelo que muestren información de detalle y con unidades de tierra distinta. Además, el mismo Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor establece que los estudios de suelos – los 43 que ya han sido aprobados a nivel selva – tienen una vigencia indeterminada y que solo pueden modificarse si existen cambios en las condiciones del suelo y del relieve. Por lo tanto, información sobre el suelo forestal y la presencia de vegetación (bosque) no son criterios que admite el Reglamento de Clasificación de Tierras para proceder a la modificación de estudios de suelos previamente aprobados.

Además, los estudios de suelos a nivel de detalle realizados hasta la fecha cubren una pequeña porción de la Amazonía peruana, solo 2 000 hectáreas de una superficie de 69 millones de hectáreas. De otro lado, las decisiones de ocupación del territorio amazónico se siguen adoptando rápidamente sin estudios de clasificación de tierras. La evidencia más clara es que anualmente se deforestan más de 130 mil hectáreas de bosque principalmente para fines agrícolas. La enorme brecha de clasificación de tierras versus los niveles de deforestación que experimenta la Amazonía peruana no ofrecen un escenario promisorio. Si cada día el MIDAGRI clasificara por su capacidad de uso mayor 1 000 hectáreas de tierra de la Amazonía peruana, se requeriría al menos 138 años, para cumplir el proceso de clasificación. La dinámica de deforestación de la Amazonía peruana requiere que las decisiones administrativas sobre el uso del territorio amazónico sean mucho más céleres y efectivas.

En esa línea, más que un enfoque de clasificación de tierras por hectárea se propone que los estudios de clasificación de tierras se apliquen en las áreas deforestadas – que de acuerdo con cifras históricas ascienden a 4 millones de hectáreas – para determinar el uso más adecuado de la tierra, ya sea agrícola o forestal. De ese modo, la sostenibilidad del bosque amazónico no está condicionada a decisiones administrativas sustentadas en la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor. Herramientas como la Zonificación Forestal pueden contribuir a determinar las áreas que constituyen patrimonio forestal y, por lo tanto, no requerirían un estudio de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor.

En la Amazonía, el Reglamento de Clasificación de Tierras por su capacidad de uso mayor plantea realizar estudios de levantamiento de cobertura vegetal (bosque) con la finalidad de mitigar el sesgo agrícola de clasificar las tierras solo en base a las condiciones de suelo. Sin embargo, en áreas con evidente presencia de bosque y existiendo otras herramientas que ya definen cuál es el patrimonio forestal como la zonificación forestal, por lo tanto, la clasificación de tierras se pueden orientar a determinar el mejor uso posible en áreas deforestadas donde existe conflictos de uso agrícola. El Gráfico 19 que se muestra a continuación presenta las opciones de política respecto a la clasificación de tierras en el ámbito amazónico, con la finalidad de orientar los esfuerzos a determinar la aptitud de las unidades de tierra en áreas deforestadas y que presentan conflictos de uso debido a la expansión de las actividades agrícolas. Bajo esa lógica, estudios de suelos y requerimientos de clasificación de tierras sobre áreas que forman parte del patrimonio forestal definidos por la Zonificación Forestal, son improcedentes para fines agrícolas.

Gráfico 19: Opciones para orientar la clasificación de tierras en áreas de conflicto de uso agrícola



Elaboración propia.

10.3.- Autorización de cambio de uso

Luego de la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, se procede a requerir la autorización de cambio de uso de suelo. Esta autorización tiene como principal finalidad determinar cuáles son las áreas para desarrollo agrícola y las áreas de reserva. La Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, regula las condiciones para el otorgamiento de la autorización de cambio de uso actual de las tierras a fines agropecuarios en tierras de dominio público y en predios privados. La regla general es que, en ninguno de los dos casos, se puede otorgar autorizaciones de cambio de uso actual de tierras en aquellas tierras clasificadas con capacidad de uso mayor forestal y uso mayor para protección, ya sean éstas de dominio público o ubicadas en un predio privado. Además, la autorización de cambio de uso de suelo requiere siempre de un estudio de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor para determinar que las tierras no sean tierras forestales ni tierras de protección. Por lo tanto, la autorización de cambio de uso de suelo solo procederá en tierras de dominio público o en predios privados clasificados para cultivo en limpio (remociones y araduras periódicas de suelo) o cultivos permanentes (producción de cultivos arbustivos o arbóreos).

El procedimiento para otorgar la autorización de cambio de uso actual de tierras para fines agropecuarios varían en función de la naturaleza jurídica de la tierra, es decir, si es de dominio público o se encuentra en un predio privado. En caso de tierras de dominio público, el SERFOR es la autoridad competente encargada de emitir la autorización de cambio de uso. Dicha autorización se emite previa opinión vinculante del Ministerio del Ambiente. El SERFOR debe analizar la compatibilidad del proyecto agropecuario con la Política Forestal y de Fauna Silvestre, en base al resultado de la Zonificación Ecológica y Económica, la existencia de hábitats críticos, el estado de sucesión de bosques, la presencia de especies amenazadas o protegidas por convenios internacionales, entre otros. Una vez emitida la autorización de cambio de uso, se podrá solicitar la adjudicación de tierras y solicitar, finalmente, la autorización de desbosque.

En caso de tierras ubicadas en predios privados, la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional es la autoridad competente encargada de emitir la autorización de cambio de uso. Del mismo modo, la Autoridad Regional evalúa su compatibilidad con la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, considerando aspectos tales como la existencia de hábitats críticos, el estado de sucesión de bosques, la presencia de especies amenazadas o protegidas por convenios internacionales, entre otros. Dicha autorización no requiere la opinión previa vinculante del Ministerio del Ambiente para efectos de su emisión. Esta autorización habilita al solicitante a efectuar el desbosque y, por lo tanto, no se requiere tramitar la autorización de desbosque de manera independiente, como sí ocurre en el caso de tierras de dominio público.

Además de las características señaladas, las autorizaciones de cambio de uso actual de tierras, tanto en tierras de dominio público como aquellas ubicadas en dominio privado, establecen dos obligaciones ambientales comunes: que se mantenga como reserva una cobertura forestal igual o mayor al 30 % y que se mantenga obligatoriamente la vegetación ribereña o de protección (Cuadro 19). La legislación forestal establece que la zona de reserva son las calificadas como Zonas de Tratamiento Especial, la Zonas de Protección y Conservación Ecológica, las fajas marginales, las áreas donde se encuentran hábitats críticos, entre otros. Sin embargo, esta disposición normativa resulta hoy inconsistente con los compromisos internacionales orientados a revertir la pérdida de la biodiversidad.

Como se ha señalado previamente, el nuevo Marco Global de Biodiversidad para el año 2030 establece como meta la protección del 30 % de los ecosistemas terrestres y revertir la degradación de los ecosistemas. En ese sentido, la principal limitación de esta regulación es que no define una medida respecto del 70 % del área del proyecto agrícola sobre el cual se procederá al cambio de uso de suelo. Dichas áreas forestales se perderán y no se establecen medidas de compensación ecosistémica con la finalidad de que, por lo menos, el 70 % del área se compense a través de reforestación en áreas identificadas por la autoridad forestal.

El Ministerio del Ambiente cuenta con unos Lineamientos de Compensación Ambiental (MINAM, 2014), donde establece que los titulares, por ejemplo, de los proyectos agrícolas deben elaborar,

cuando sea aplicable, un Plan de Compensación Ambiental solo para el caso de proyectos clasificados como Estudios de Impacto Ambiental Detallados. Dichos lineamientos no son obligatorios y se han desarrollado, de manera complementaria, lineamientos adicionales aplicables solo a los ecosistemas altoandinos, pero no Amazónicos. El SERFOR en el marco de su rectoría y la función de velar por el patrimonio forestal podría regular medidas de compensación forestal respecto al 70 % de bosque que se perdería como consecuencia del desarrollo agrícola. Además, el SERFOR también podría hacer extensivo la aplicación de sus lineamientos de compensación forestal a los proyectos de agronegocios que impliquen pérdida de cobertura forestal y que ese costo ambiental sea compensado a través de acciones de recuperación de ecosistemas forestales degradados. Así se evita, que la regulación forestal tenga un enfoque exclusivo en garantizar y salvaguardar el 30 % de la zona de reserva, pero deje sin ninguna salvaguarda el 70 % del área del proyecto que implicará la pérdida de la cobertura forestal y, por tanto, una pérdida de biodiversidad.

Cuadro 19: Características de la Autorización de cambio de uso en tierras de dominio público y predios privados

Tipo de tierras	Tierras de dominio público	Tierras en predios privados
Autoridad competente	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR	Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre
Opinión Técnica Vinculante	Requiere opinión previa vinculante del MINAM	No requiere opinión previa vinculante del MINAM
Desbosque	No se autoriza el desbosque	Se autoriza el desbosque
Clasificación de las tierras	Se otorga solo sobre tierras clasificadas técnicamente para cultivos en limpio y cultivos permanentes.	
Objeto de la evaluación	Se evalúa la compatibilidad de la actividad con la Política Forestal y de Fauna Silvestre.	
Obligaciones comunes	Reservar cobertura forestal igual o mayor al 30% y mantener vegetación ribereña o de protección.	

Fuente: Reglamento de Gestión Forestal
Elaboración propia.

10.4.- Autorización de desbosque

La materialización del retiro de la cobertura forestal se efectúa a partir de la autorización de desbosque. Esta medida impacta sobre el patrimonio forestal y la fauna silvestre. Por eso, se requiere una autorización previa de modo que el retiro de la cobertura forestal se realice mitigando impactos ambientales, sociales, y bajo un enfoque de compensación ecosistémica (Torres & Araujo, 2019). A través de esta autorización, cualquier persona natural o jurídica, para viabilizar su actividad económica, ya sea que se encuentre dentro o fuera del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, se encuentra habilitada legalmente para el retiro de la cobertura forestal. Sin embargo, muy pocas autorizaciones de desbosque se han emitido para proyectos de inversión sujetos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Una revisión de la base de datos de las autorizaciones de desbosque evidencia que, durante el periodo 2011-2016 se han emitido 182 autorizaciones (SERFOR, 2017). La mayoría de las autorizaciones de desbosque se han otorgado para viabilizar proyectos de exploración y explotación minera, petrolera y gasífera, así como para proyectos de generación y transmisión eléctrica y algunos proyectos viales, y casi ninguno para proyectos de agronegocios.

El reglamento de gestión forestal también establece que incluso las actividades económicas que no se encuentran bajo el ámbito del SEIA y que implican retirar la cobertura forestal, deben requerir la autorización de desbosque a la Autoridad Regional y de Fauna Silvestre (MIDAGRI, 2015). Esta disposición del Reglamento se aplicaría a las actividades agrícolas que se desarrollen en menos de 10 hectáreas (MINAM, 2019b), pero tampoco existe evidencia de que estas actividades hayan

gestionado su autorización de desbosque para la ejecución de sus actividades agrícolas ante las autoridades regionales.

Finalmente, la autorización de desbosque requiere, de acuerdo con la legislación forestal, el desarrollo de procesos de consulta previa. Esto es así en la medida que el retiro de la cobertura forestal tiene impactos en los derechos colectivos de los pueblos indígenas, como el derecho al territorio, y también impacta en el derecho a un uso tradicional de los recursos naturales, en la medida en que el retiro de la cobertura forestal reduce la disponibilidad de fauna silvestre y la capacidad de los ecosistemas de brindar servicios. Hasta el momento, no se ha realizado ningún proceso de consulta previa como condición del otorgamiento de las autorizaciones de desbosque, más aún en el ámbito de las actividades de agronegocios.

Pero ¿qué factores explican que la autorización de desbosque prácticamente no se use en el ámbito de las actividades de agronegocios? Las explicaciones son múltiples. En primer lugar, algunas actividades de agronegocios se desarrollan sin un estudio de clasificación de tierras y sin autorización de cambio de uso de suelo. Si estas autorizaciones no se han realizado, siendo determinantes para definir la aptitud agrícola de las tierras en el ámbito amazónico, es menos probable que se soliciten las autorizaciones de desbosque, que son el eslabón final de toda la tramitología para el desarrollo de proyectos de agronegocios. En segundo lugar, existen situaciones en que la actividad de agronegocios ya se ha ejecutado y se ha procedido a quitar la cobertura forestal, por lo que, en términos prácticos, resulta innecesario desde la lógica del productor agrario solicitar la autorización de desbosque sobre un área que ya ha sido previamente desboscada. Esto ocurre, por ejemplo, en los procesos de titulación de tierras, en donde el productor agrario procede a deforestar para darle un uso agrícola al área sin necesidad de tramitar una autorización de desbosque. Por lo tanto, más que una estrategia enfocada en mejorar o perfeccionar la regulación de desbosque, las medidas deben estar orientadas a prevenir que la actividad de agronegocios se ejecute sin aplicarse la regulación forestal - ambiental, respecto a la clasificación de tierras, cambio de uso de suelo y, finalmente, autorización de desbosque. Esta estrategia pasa por evitar que los procesos de formalización de la propiedad agraria sigan adoptando en el ámbito de la Amazonía el criterio de posesión con fines agropecuarios, ya que es un incentivo para la deforestación.

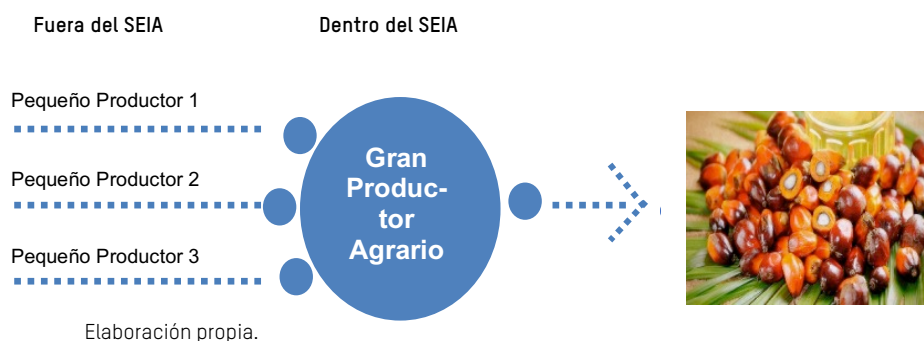
11. GESTIÓN AMBIENTAL DE LAS ACTIVIDADES DE AGRONEGOCIOS

A diferencia del sector hidrocarburos (producción de petróleo y gas natural) o el sector minero (la extracción de cobre), donde sus principales actividades se encuentran a cargo de empresas de gran escala y especializadas en el giro extractivo y donde los controles ambientales pueden ser más enfocados y especializados a la naturaleza de dicha actividad; la producción en el sector agrícola tanto de palma aceitera, café o cacao, por el contrario, puede ser realizada por agentes económicos de diferente envergadura, tanto grandes empresas como pequeños productores agrarios. El resultado es una situación de simbiosis entre el gran productor agrícola y el pequeño productor agrario que se dedican a la producción de un mismo cultivo, pero bajo diferentes reglas de juego y, por lo tanto, los agentes económicos a gran escala tiene incentivos para tomar ventaja de la ausencia de regulación y control ambiental en el ámbito de la pequeña agricultura. Esto se debe como consecuencia de lo siguiente:

- A pesar de que la actividad agrícola es una de las principales actividades económicas en la Amazonía peruana, no existen en las regiones amazónicas analizadas para el presente informe más de cinco proyectos de inversión de agronegocios que se encuentren bajo el Sistema de Evaluación de Impacto ambiental y el Sistema de Fiscalización Ambiental. Esto se debe a que el Listado de Inclusión de Proyectos de Inversión sujetos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental solo considera cultivos agrícolas que, de forma intensiva, se realizan en superficies superiores a 10 hectáreas (MINAM, 2019b). El incentivo es que, en lugar, de desarrollar emprendimientos agrícolas a gran escala o expandir las operaciones agrícolas actuales, que requieren certificación y fiscalización ambiental, se prefiere adquirir los productos de pequeños productores agrarios cuyas tierras no superan las 10 hectáreas y sobre los cuales se les aplica una regulación muy limitada.
- Esta es una estrategia de tercerización de la responsabilidad ambiental de grandes productores agrarios (palma aceitera) y comercializadores agrarios (café y cacao) hacia pequeños productores agrícolas bajo condiciones de subsistencia. Desde la lógica de la producción, resulta revelador que el Perú, a pesar de ser un importante productor de café y cacao a nivel internacional, no cuente con ningún proyecto de inversión agrícola en dichos productos, salvo un proyecto de Cacao en Loreto. Y desde la lógica de la comercialización, se evidencia una concentración de la exportación de café y cacao bajo el control de entre tres y cuatro empresas. El resultado es que se logra el mismo fin, producir y comercializar productos agrícolas, pero bajo diferentes medios. Se logra vender productos agrícolas en los mercados internacionales sin necesidad de estar sujetos a la certificación y fiscalización ambiental, y no se asume la responsabilidad por la deforestación porque lo hicieron otros (los pequeños productores agrícolas). Bajo esas condiciones, estos grandes emprendimientos económicos asumen el modelo de negocio de gran acopiador y comercializador de productos agrícolas para fines de exportación, como estrategia de tercerización de su responsabilidad ambiental.
- Si bien el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario establece que las actividades agrarias que se encuentran fuera del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental deben presentar un Informe de Gestión Ambiental, esta disposición no tiene un amplio cumplimiento en el sector agrario. Además, es importante anotar que prácticamente el 70 % de los productores agrarios a nivel nacional – más de un millón y medio de usuarios – (SPDA, 2022) no se han adecuado a las disposiciones del Reglamento de Gestión Ambiental a pesar que tiene más de un década de vigencia. Por otro lado, el Informe de Gestión Ambiental debe contener un Programa de Prevención, Control, y/o

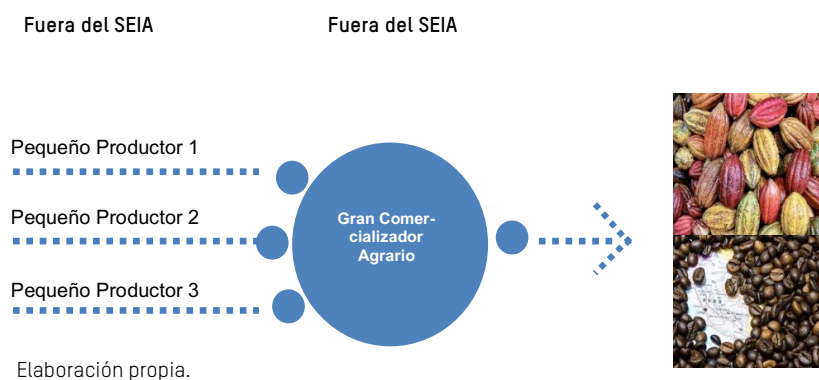
Mitigación Ambiental, medidas de contingencia, de relaciones comunitarias, de participación ciudadana y hasta un plan de cierre y seguimiento (Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrícola, 2012). La naturaleza y las exigencias de dichas disposiciones no se ajustan a la realidad de la economía agrícola de subsistencia, por lo que se necesita una visión regulatoria mucho más realista y sensata respecto al desarrollo agrario de la agricultura familiar. En el gráfico 20 que se muestra a continuación, se evidencia la lógica de producir en sinergia con pequeños productos agrarios, ya que hacerlo les permite salir del marco del SEIA.

Gráfico 20: Relación entre gran productor agrario y pequeño productor en relación con el SEIA



Asimismo, la regulación ambiental del sector agrario adopta un enfoque de gestión ambiental bajo el criterio de hectáreas, en lugar de fomentar una gestión ambiental a nivel de conglomerado económico. La tercerización de la responsabilidad ambiental responde a una estrategia de transferir los costos y la responsabilidad a pequeños productores agrícolas, debido a que se encuentran fuera del marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental por realizar sus actividades agrícolas en menos de 10 hectáreas. Para evitar esto, el enfoque debería ser de conglomerado económico, de manera que se busque una gestión ambiental aplicable al gran productor y comercializador y sus actividades agrarias afiliadas en la medida que actúan como una unidad económica. De esa manera, se busca evitar estrategias que utilizan la agricultura de baja escala para desvincularse del marco ambiental, a pesar de que operan con grandes productores agrarios que, de manera conjunta y asociada, responden a la lógica de un mismo grupo económico. En el gráfico 21 mostramos que la misma lógica de tercerización se replicaría en aquellos casos dedicados exclusivamente a la comercialización con fines de exportación (café y cacao), pero con la ventaja adicional, que tanto la actividad de comercialización de productos agrícolas como la pequeña agricultura se encuentra fuera del marco del SEIA.

Gráfico 21: Relación entre gran comercializador agrario y pequeño productor en relación con el SEIA



En la misma línea, el análisis de los casos de grandes proyectos de agronegocios, principalmente en el ámbito de la palma aceitera evidencian que estos grandes comercializadores compran tierras adyacentes a sus proyectos que ya han sido previamente deforestadas por pequeños productores agrarios. Esto responde nuevamente a una estrategia de tercerización de la responsabilidad ambiental, en la medida que es un tercero el que deforestó y, por tanto, la responsabilidad legal

siempre es individual y no podría atribuirse al titular del proyecto de agronegocios. Frente a ello, el marco regulatorio ambiental del sector agrícola no ofrece ninguna respuesta para atacar esta situación de tercerización de la responsabilidad ambiental. Una medida regulatoria sería establecer un régimen sancionatorio para aquellos proyectos agrícolas cuya expansión se realiza sobre tierras ilegalmente deforestadas compradas a terceros. Esta medida busca que el sistema legal tenga una respuesta consistente y sancione no solo al que deforestó sino también al que compra tierras deforestadas. De ese modo, se ataca tanto la oferta como la demanda de tierras deforestadas para la expansión de los proyectos agrícolas sujetos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Incluso se podría prohibir someter a evaluación de impacto ambiental la expansión de un proyecto de agronegocios sobre tierras deforestadas que han sido adquiridas para fines de dicha expansión, en virtud del principio de integralidad de la evaluación de impacto. Resultaría contrario al principio de integridad de la Evaluación de Impacto Ambiental, que solo se evalúe el impacto del proyecto de inversión, pero no los impactos de la deforestación de las tierras que han sido adquiridas para la expansión del proyecto agrícola bajo el argumento de que la deforestación se realizó de manera previa y por terceros, aparentemente disociados del proyecto agrícola. En esa medida, sería una evaluación ambiental parcial que solo se enfocaría en los impactos de la expansión agrícola y no evaluaría los impactos de la deforestación sobre las tierras adquiridas precisamente para los fines de dicha expansión. El titular del proyecto agrícola deberá demostrar a la autoridad ambiental que las tierras utilizadas para la expansión de su proyecto agrícola no provienen de procesos de deforestación. Por lo tanto, un régimen sancionador y una prohibición respecto a la evaluación ambiental en esa línea podrían desincentivar procesos de deforestación y compras de tierras en las zonas circundantes para ampliar la frontera agrícola de los proyectos de agronegocios. Esto implicaría introducir mejoras en el Reglamento de Gestión Ambiental y el Reglamento de Infracciones y Sanciones del Sector Agrario.

La misma lógica de tercerización se aplica a los procesos de adecuación. De acuerdo con el Reglamento de Gestión Ambiental agrícola, se pueden adecuar a través de la presentación de un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) aquellas actividades agrícolas que se hayan ejecutado antes del 15 de noviembre del 2012, fecha en que entró en vigor el precitado reglamento. Debido a ello, la empresa Ocho Sur argumenta que sí se encuentra dentro de dicho supuesto; ya que el Fundo Tibechocha administrado por pequeños productores existe muchas décadas atrás y que ahora el nuevo titular es Ocho Sur S.A. En consecuencia, no es necesario tener un instrumento preventivo (EIA), sino de adecuación (PAMA), porque el impacto de la deforestación lo generaron otros y antes de la entrada en vigor del reglamento. Esta interpretación ha sido recogida por el Gobierno Peruano a través de la Resolución Viceministerial N° 08-2021- MIDAGRI-DVDAFIR, que ha reconocido el derecho de adecuación ambiental de la empresa Ocho Sur y, además, ha dejado sin efecto las multas impuestas por el OEFA de 9 millones de soles para iniciar operaciones sin instrumento de gestión ambiental.

Finalmente, el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrícola debería incorporar estándares ambientales derivados de buenas prácticas probadas en los emprendimientos agrícolas, de modo que se logre su aplicación de manera transversal. En efecto, el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrícola regula principalmente los plazos, requisitos, contenidos mínimos y el procedimiento de evaluación de los instrumentos de gestión ambiental. No se evidencia en su revisión, que el reglamento incorpore estándares ambientales que hayan sido probados en campo, los cuales son compatibles y reducen los impactos ambientales de las operaciones agrícolas, como manejo de sombra, uso de corredores forestales, prácticas de manejo de suelos, renovación de cultivos, etc. La ausencia de estas medidas a nivel regulatorio permite que las medidas de mitigación sean definidas a criterio del evaluador del estudio ambiental caso por caso. Por lo tanto, los proyectos agrícolas responden a medidas de manejo ambiental que no siempre adoptan estándares mínimos y tienen medidas ambientales diferenciadas. La experiencia sobre el manejo agroforestal y el conocimiento agrícola acumulado en los últimos años podría servir para mejorar el marco regulatorio y sentar una base mínima de estándares y buenas prácticas a nivel normativo.

12. LOS EFECTOS DE LA REGULACIÓN EUROPEA SOBRE LA CADENA DE SUMINISTRO AGRÍCOLA LIBRE DE DEFORESTACIÓN

12.1.- Antecedentes y contexto

A nivel global, se han realizado esfuerzos para regular la gestión de los bosques, pero con resultados infructuosos. En el marco de la Cumbre de la Tierra de 1992, se hizo un intento para lograr un acuerdo vinculante respecto a la gestión del patrimonio forestal; sin embargo, la posición de los países, anclada en el principio de soberanía nacional sobre el manejo de los recursos naturales, no permitió avanzar en un esfuerzo multilateral, y la Cumbre de la Tierra concluyó, entre otros resultados, con una “Declaración de los principios para la ordenación sostenible de los bosques” sin carácter vinculante. Un esfuerzo a nivel mucho más regional tuvo lugar en la década de los años 70, a través del Tratado de Cooperación Amazónica, pero también fracasó en su intento de lograr una gestión transfronteriza y regional de los bosques amazónicos. Al final, cada uno de los países que comparten la cuenca amazónica decidió adoptar sus propias regulaciones para gestionar su patrimonio forestal (García & Pauwels, 2022).

Sin embargo, el contexto de cambio climático ha generado nuevos vientos respecto al manejo global de los bosques. Los países, en la Conferencia de las Partes de Cambio Climático en Glasgow (2021), adoptaron la Declaración sobre los Bosques y el Uso de Tierra, cuyo objetivo es reducir la deforestación global a la mitad para el año 2030, como ya se ha indicado (Brandt, 2022). La evidencia sobre la contribución de la deforestación al cambio climático es clara. Estimaciones del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) refieren que el 23 % de las emisiones globales derivan de actividades agrícolas y forestales ocurridas durante el periodo 2007 – 2016, como consecuencia del cambio de uso del suelo (Zhunusova et al., 2022). Solo durante el año 2017, se deforestó 1,3 millones de hectáreas de bosques tropicales debido al comercio internacional de *commodities* agrícolas. La Unión Europea, después de China, es el segundo principal importador de *commodities* que son los principales *drivers* de la deforestación en el mundo, como el café, el cacao, la palma aceitera, la soya, entre otros (Zhunusova et al., 2022). Por lo tanto, regular el comercio internacional de los *commodities* agrícolas para reducir la deforestación y la degradación de los bosques es una estrategia necesaria, pues contribuiría a la mitigación del cambio climático y a la reducción de la pérdida de la biodiversidad.

En ese contexto, el Parlamento Europeo aprobó en mayo de 2023, el “Reglamento relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos derivados asociados a la deforestación y la degradación forestal” (en adelante, el Reglamento), con la finalidad de contribuir a la lucha contra el cambio climático, reducir la deforestación y la pérdida de la biodiversidad. Este reglamento prohíbe el ingreso a la Unión Europea de *commodities* como la carne de bovino, la palma aceitera, el café, el cacao, la soya y la madera, así como sus respectivos derivados, que se hayan producido en tierras que sean objeto de deforestación después del 31 de diciembre del 2020 (*EU Regulation Deforestation-Free*, n.d.). La Unión Europea ya ha impuesto regulaciones similares a *commodities* agrícolas mediante medidas sanitarias y fitosanitarias para evitar la transmisión de enfermedades y plagas en sus

mercados. Sin embargo, este reglamento es novedoso, pues busca lograr una cadena de suministro de productos agrícolas libre de deforestación (García & Pauwels, 2022).

12.2.- Proceso de debida diligencia

El Reglamento para efectos de autorizar el ingreso al mercado europeo de los *commodities* antes mencionados establece dos mecanismos de verificación o de análisis del riesgo. El primero es exigir a los agentes que exportan los *commodities* a la Unión Europea que sigan un procedimiento de debida diligencia; y, el segundo es establecer un sistema comparativo entre países en función de su riesgo bajo o alto, determinado, entre otros, por los niveles de deforestación. Por lo tanto, el análisis de riesgo es a nivel de país y a nivel de *commodities* que se exportan a la Unión Europea.

El proceso de debida diligencia que deben seguir los agentes (exportadores) consta de tres etapas: i) colecta de información, ii) evaluación del riesgo y iii) mitigación del riesgo. Estas etapas se ejecutan antes de que los productos se exporten a la Unión Europea. La primera etapa, el proceso de colecta de información consiste en que el agente tenga información y documentación, entre otros, sobre la geolocalización de las parcelas desde donde se extrajeron los *commodities* y sus derivados, así como las fechas o intervalos temporales de producción. Además, el agente debe contar con información verificable de que dichas materias primas sean libres de deforestación y que se ha aplicado la legislación nacional (*'EU Regulation Deforestation-Free'*, n.d.). Toda la documentación que permita verificar el origen y la legalidad de los *commodities* debe estar disponible en caso la autoridad europea lo requiera.

Con dicha información, el agente procede a la segunda etapa que consiste en la evaluación del riesgo. El agente debe analizar la presencia de bosque en la zona de producción de los *commodities*, la prevalencia de la deforestación en la zona de producción, el nivel de corrupción y de falsificación de documentos en el país de origen, el riesgo de mezcla con productos producidos en zonas desconocidas que han sido deforestadas, entre otros. Luego, el agente debe proceder con la tercera etapa, esto es, con la finalidad de asegurarse que el riesgo sea nulo o despreciable. Para ello, puede verificar la información, requiriendo documentos adicionales, llevar a cabo auditorías y estudios, entre otros. Estas etapas del proceso permite que el agente mitigue el riesgo y debe estar en la capacidad de demostrar a la autoridad europea cómo logró determinar el nivel de riesgo. Cuando luego de todas estas etapas, el agente concluye que el riesgo es despreciable o nulo, procede a la exportación de los *commodities* hacia el mercado europeo (*'EU Regulation Deforestation-Free'*, n.d.).

El proceso de debida diligencia tiene sus excepciones. Se aplica un procedimiento de debida diligencia simplificado, es decir, el agente solo debe realizar la primera etapa (colecta de información) de las tres etapas del proceso de debida diligencia para proceder a exportar su producto a la Unión Europea, siempre que el país sea calificado como de riesgo bajo. Este riesgo se define a partir de un sistema comparativo, donde algunos países podrán tener nivel de riesgo alto, mientras que otros, bajo. El riesgo se determina en función de un conjunto de factores que la Unión Europea evalúa, como el índice de deforestación y degradación de los bosques, la ampliación de la frontera agrícola para producir los *commodities* y sus derivados, las tendencias de la producción de los estos, y si las emisiones derivadas de la deforestación han sido cubiertas como parte de las NDC, entre otros (*'EU Regulation Deforestation-Free'*, n.d.). Algunos señalan que no debería existir un proceso de diligencia simplificado ni un sistema comparativo entre países (riesgo alto o bajo), sino que todos deben ser sometidos a las mismas reglas para evitar el “efecto fuga” entre las economías agrarias de los países con el fin de aplicar procedimientos menos rigurosos para exportar a la Unión Europea (Brandt, 2022; FERN, 2023).

En caso de que las autoridades europeas identifiquen un nivel alto de incumplimiento, pueden suspender la exportación de los productos agrícolas a la Unión, decomisar los productos, sancionar a la empresa, e incluso prohibir sus actividades económicas. Luego de dos años de la entrada en vigencia del reglamento, se podrá realizar una evaluación de su impacto, afinar el alcance de la regulación e incluso incluir nuevos productos agrícolas. Por ejemplo, aunque la castaña no está incluida en el ámbito de aplicación del Reglamento, ha experimentado un crecimiento exponencial a nivel global comparable al café (11 millones de hectáreas) y al cacao (12 millones de hectáreas)

[García & Pauwels, 2022], por lo que podría transformarse en una *driver* importante de la deforestación. Para que este sistema de debida diligencia funcione es importante que se cuente con un procedimiento de trazabilidad claro y transparente, que las parcelas destinadas a la exportación sean claramente identificadas y geolocalizadas, y que los productos agrícolas que se hayan sembrado y cosechado en áreas deforestadas posteriores al 31 de diciembre del 2020 estén identificadas y completamente prohibidos de ingresar a la Unión Europea (Brandt, 2022). A pesar de los beneficios, el Reglamento también conlleva riesgos significativos, sobre todo para el contexto peruano.

12.3.- Riesgos identificados

Entre los riesgos identificados por la aplicación del Reglamento, se encuentran aquellos vinculados con el impacto en los pequeños productores agrarios, la posibilidad de expandir la agricultura en otros ecosistemas que no sean bosques, la ausencia de disposiciones que exijan cumplir con los derechos humanos, entre otros, que se detallan a continuación:

- El Reglamento solo considera ecosistemas forestales y no otros tipos de ecosistemas vulnerables a la expansión agrícola. Una de las debilidades del Reglamento es que se enfoca exclusivamente en los bosques como ecosistemas objeto de protección y excluye otros ecosistemas vulnerables que son críticos y que se encuentran también amenazados por la expansión agrícola. El incentivo que podría generar el Reglamento es que los productores agrarios emprendan la depredación de otros ecosistemas que no son considerados como bosques, como las turberas, que son altamente eficientes en la captura de carbono, para evitar la aplicación del Reglamento y continuar la exportación de sus productos agrícolas a la Unión Europea (Brandt, 2022; FERN, 2023; Powell et al., 2023). El Perú, después de la República del Congo e Indonesia, es uno de los principales países que cuenta con mayor cantidad de turberas, principalmente ubicadas en la Amazonía peruana (FAO, 2021), que podrían ponerse en riesgo si se migra hacia estos ecosistemas para evadir la aplicación del Reglamento de la Unión Europea.
- El Reglamento no incluye medidas en materia de derechos humanos. Aunque establece que se debe cumplir la legislación nacional, esta a veces no es consistente con los estándares internacionales de derechos humanos. La debilidad de un sistema de propiedad a favor de los pueblos indígenas, la brecha en la titulación de tierras de comunidades nativas y la ausencia del reconocimiento de la posesión de las comunidades nativas sobre sus territorios tradicionales constituyen un riesgo para la aplicación del Reglamento. Por ejemplo, las empresas de agronegocios, para evitar ampliar sus operaciones sobre nuevas áreas que impliquen deforestación y, por tanto, que se les prohíba vender sus productos a la Unión Europea, pueden proyectar la ampliación de sus operaciones sobre tierras ya cultivadas bajo posesión de comunidades nativas, lo que podría generar conflictos territoriales, especulación y tráfico de tierras. Esto ocurriría debido a que el Reglamento no exige que la exportación de productos cultivados en tierras indígenas cumplan con los estándares de la consulta previa y el consentimiento libre previo e informado en caso de emprendimientos agrícolas que impliquen el desplazamiento de pueblos indígenas de sus tierras tradicionales. De no ser así, se podría garantizar la exportación de productos libres de deforestación, pero también libres de políticas de desposesión de tierras.
- Los costos de cumplir con los requisitos del Reglamento podrían generar la exclusión de los pequeños productores agrarios de la cadena de suministro agrícola. Estos productores agrarios no cuentan con recursos ni con suficientes capacidades técnicas y financieras, por lo que cumplir con el Reglamento supone altos costos. Además, los agentes, con el fin de mitigar cualquier riesgo en sus operaciones comerciales con la Unión Europea, podrían decidir simplificar su cadena de suministro y reducir la cantidad de proveedores, lo que implicaría excluir a pequeños productores agrarios (FERN, 2023). La lógica de reducción de costos de transacción podría llevar a que los pequeños productores agrarios vean reducidos sus ingresos, y continúen con actividades de subsistencia a expensas de los bosques. Existe evidencia que la aplicación de estándares regulatorios en el ámbito de la industria de los alimentos ha generado el desplazamiento de los pequeños productores agrarios debido a los costos de la regulación. Por ejemplo, en Senegal, para efectos de

aplicar la certificación EUREPGAP, la participación de los pequeños productores agrarios se redujo de 95 % al 52 % debido a los costos implicados en cumplir con los alcances de la certificación (Zhunusova et al., 2022). El análisis de evaluación de impacto del Reglamento solo indica que establecer un fecha de corte (31 de diciembre de 2020) reduce el número de productores agrarios afectados que no podrían comercializar con la Unión Europea, pero no incluye mayores disposiciones para apoyar a los pequeños productores agrarios hacia la transición, ni dispone que los agentes hagan esfuerzos para incluirlos en la cadena de suministro (Zhunusova et al., 2022).

- Vinculado con lo anterior, se sostiene que el cumplimiento de los requisitos del reglamento elevará los precios de los *commodities* (precios premium) y que esto repercutirá favorablemente en el incremento de los ingresos de los pequeños agricultores. Sin embargo, existe evidencia que demuestra lo contrario. El incremento de los precios de los *commodities* debido a su calidad y nivel de sostenibilidad solo transfiere una porción del precio a los pequeños productores agrarios. En el caso de la venta minorista de cacao, los pequeños productores agrarios reciben entre el 3 % y el 7 % del precio, mientras las compañías encargadas de la venta del chocolate en barra reciben el 40 % del precio (FERN, 2023; Zhunusova et al., 2022). El reducido impacto del precio en el eslabón final de la cadena no genera la capacidad económica suficiente para que los pequeños productores agrarios asuman los costos de la regulación.
- El nivel de especialidad y capacidad técnica que requiere el cumplimiento del Reglamento también podría inducir a la creación de un monopsonio, es decir, un gran comprador de productos agrícolas que acapare el mercado y se encargue de exportar los *commodities* a la Unión Europea (Zhunusova et al., 2022). Este gran exportador, denominado “agente”, en los términos del Reglamento, habría desarrollado la capacidad técnica y legal para cumplir con los requisitos de la Unión Europea, por lo que dicho *know how*, le permite consolidar su posición de dominio en la economía agrícola del país. En el Perú, por lo menos, en el ámbito del cacao y del café, se aprecia una concentración de las exportaciones entre tres a cuatro empresas que podrían consolidarse con la aplicación del Reglamento. Por lo tanto, el diseño regulatorio de la norma europea reduciría la capacidad de competencia en una economía agrícola, disminuyendo el número de agentes que negocian directamente con el mercado europeo.
- En países calificados como de Riesgo Alto, existe también el riesgo del “blanqueo” de las exportaciones. Los agentes podrían exportar sus productos de países de alto riesgo hacia países de bajo riesgo y, desde allí, exportarlos hacia la Unión Europea, dado que el proceso de debida diligencia es mucho más laxo en estos últimos. Además, podrían aplicar estrategias diferenciadas: exportar productos libres de deforestación hacia la Unión Europea, mientras que hacia otros mercados internacionales como Estados Unidos, China y la India, se continuarían exportando productos agrícolas de áreas deforestadas. El hecho de que el estándar europeo no sea global podría generar este tipo de distorsiones y no producir cambios en los países de origen. El resultado sería que la regulación no tendría un impacto en la reducción de la deforestación, sino en una reconfiguración de la estrategia global de las industrias alimentarias, que continuarían con sus objetivos tras identificar los vacíos y brechas de la regulación.

12.4.- Las oportunidades de la regulación europea

El Perú deberá adoptar medidas regulatorias para adecuarse al Reglamento de la Unión Europea, pero también dicho proceso de adecuación debe permitir mitigar los riesgos que se han identificado, que impactarían principalmente a los pequeños productores agrarios y población indígena. Esta adecuación normativa debería generar condiciones habilitantes para facilitar el proceso de debida diligencia, sobre todo respecto a la colecta de información y permitir reducir la deforestación. Este proceso de adecuación normativa podría generar oportunidades para lo siguiente:

- Establecer un proceso de formalización de propiedad agraria específico para la Amazonía peruana. Los procesos de formalización de los predios rurales en el Perú no han tenido un enfoque diferenciado entre las tierras de la costa, sierra y selva. En todas ellas, se ha

aplicado un proceso estandarizado que privilegia la posesión para fines agropecuarios, lo cual es incompatible con la conservación de los bosques. De ese modo, el proceso de formalización agraria ha servido como un medio, para transformar tierras forestales en tierras con fines de explotación agrícola. Si ese mismo patrón se sigue reproduciendo, se generará la ampliación de la frontera agrícola sobre tierras forestales que son inelegibles para exportar sus productos a la Unión Europea. El proceso de titulación de tierras en la Amazonía peruana debe, por tanto, tener una estrategia diferenciada.

- La estrategia de titulación de la Amazonía peruana no debe recoger el criterio de posesión con fines de actividad agropecuaria como finalidad de la titulación. Debido a que el mercado europeo solo aceptará productos agrícolas que se hayan cosechado en tierras no deforestadas después del 31 de diciembre de 2020, resulta innecesario continuar con una política de titulación de tierras para fines agropecuarios, debido a que los productos agrícolas de esas tierras ya no podrán ingresar a la Unión Europea. La política de formalización debería enfocarse en las tierras que han sido deforestadas antes del 31 de diciembre de 2020 y en las tierras de las comunidades nativas, con la finalidad de demostrar que las exportaciones son libres de deforestación y se realizan sobre tierras que tienen un *status* legal, con reconocimiento del derecho de propiedad. Si no se resuelve el problema de titulación de las tierras, habrá situaciones de conflicto y se hará más complejo el proceso de debida diligencia ya que la parte afectada podría activar el mecanismo de “preocupaciones justificadas”, que establece el artículo 29 del Reglamento e incrementar el riesgo de las exportaciones peruanas, debido a la vulneración del derecho a la tierra y al territorio.
- La titulación de tierras permitiría generar seguridad jurídica al proceso de geolocalización de parcelas. La regulación europea establece que, como parte del proceso de debida diligencia, se debe geolocalizar las parcelas con la finalidad de identificar que el producto agrícola no ha sido cosechado en un área deforestada. Esto supone un enorme trabajo logístico en el ámbito nacional. El Estado debería identificar las 3 o 4 millones de hectáreas que han sido deforestadas históricamente en la Amazonía peruana, determinar su capacidad de uso mayor y geolocalizar aquellas que se destinarán para el desarrollo agropecuario. Estas tierras además deben contar con el *status* legal para evitar conflictos sobre el uso de la tierra. Este proceso debería priorizar tierras que se encuentran a cargo de pequeños productores agrarios y comunidades nativas, puesto que serían los más afectados por la regulación europea. Las otras tierras deforestadas que no han sido destinadas para fines agropecuarios podrían calificarse como áreas de reserva con fines de reforestación para que el Estado cumpla con las nuevas metas del Marco Global de Biodiversidad, que implica recuperar el 30 % de los ecosistemas degradados. Existe un tercer grupo de tierras que no podrán ser tituladas ni menos geolocalizadas debido a que son enclaves de actividades ilícitas o no cumplen la condición de tierras para fines agropecuarios. La información sobre tierras aptas de la Amazonía para exportar productos agrícolas a la Unión Europea con sus respectivos titulares, debe formar parte de un sistema de información público que permita generar transparencia y evaluación sobre el cumplimiento de la regulación.
- Las tierras tituladas y geolocalizadas para fines agropecuarios podrían usarse para atender la demanda de cualquier producto agrícola y no solo aquellos priorizados por la Unión Europea. Si solo se titula y geolocaliza las tierras para atender la demanda de los mercados europeos, genera el riesgo de que se siga ampliando la frontera agrícola a expensas de los bosques para producir otros cultivos destinados a otros mercados o los mismos productos priorizados por la Unión Europea, pero exportados a países que no tienen las mismas exigencias regulatorias. La titulación y geolocalización de tierras para fines agropecuarios en la Amazonía debería calificarse como un stock máximo de tierras para atender la demanda agrícola internacional y nacional de cualquier producto agrícola. Si no, se continuará ampliando la frontera agrícola e incrementando la tasa de deforestación del país.
- La definición de un stock máximo de tierras para fines agropecuarios en la Amazonía peruana permitiría a Perú obtener una mejor evaluación de riesgo. Si se amplía el área deforestada para el cultivo de otros productos agrícolas o destinados a otros mercados internacionales, este hecho impactará negativamente en la reputación del país, y el Perú

podría ser calificado como de riesgo alto. Como consecuencia, su economía agrícola estaría sujeta a mayores etapas de evaluación en el proceso de debida diligencia para las exportaciones a la Unión Europea. En otras palabras, el Perú no debería adecuar su regulación únicamente a los *commodities* regulados por la normativa europea. Otros productos agrícolas en la Amazonía podrían generar la ampliación de la frontera agrícola, lo que reduciría la ventaja comparativa del país con respecto a otros países de riesgo bajo, incrementando los costos para sus empresas, que tendrían que realizar un proceso de debida diligencia más exigente para ingresar sus productos a la Unión Europea.

- Cooperación con la Unión Europea para apoyar técnica y financieramente a los pequeños productores agrarios y a las comunidades nativas dedicadas a actividades agrícolas. Los esfuerzos de cooperación de la Unión Europea y el Perú podrían enfocarse en mejorar las condiciones técnicas y financieras de los pequeños productores agrarios y de los pueblos indígenas con la finalidad de compensar las desventajas comparativas en relación con las grandes empresas agroindustriales. La generación de cooperativas y asociaciones de naturaleza comunitaria permitirían mejorar la capacidad de producción a escala y reducir los costos de transacción. Futuras revisiones del marco normativo de la Unión Europea deberían incluir incentivos para facilitar el ingreso de productos vinculados directamente a estas formas de asociación comunitaria. De esta manera, la transición hacia un modelo de comercio internacional libre de deforestación incorporaría consideraciones de equidad y evitaría erosionar las condiciones de desigualdad existentes.
- Evitar actividades agrícolas en ecosistemas que técnicamente no califican como bosques. La regulación nacional debe garantizar la protección de ecosistemas circundantes a los bosques para evitar la transferencia de los impactos agrícolas hacia otros ecosistemas y que se reproduzcan los mismos patrones de desigualdad, impacto ambiental y degradación que los bosques amazónicos. La regulación nacional podría mitigar los efectos negativos no intencionales de la regulación europea, incluyendo los ecosistemas circundantes a los bosques de la Amazonía como objeto de protección frente al riesgo de la expansión de la actividad agrícola.

El caso brasileño: ¿REDD o moratoria de *commodities* agrícolas para combatir la deforestación?

Brasil es considerado el segundo país forestal más grande del mundo y posee el 60% de la selva amazónica. Sin embargo, estos ecosistemas se han visto amenazados por la expansión de la frontera agraria (Gebara & Agrawal, 2017; Simonet et al., 2019; West et al., 2020). Frente a ello, Brasil ha establecido dos políticas para reducir la deforestación producto del desarrollo de los agronegocios y así también combatir el cambio climático. La primera política es adoptar un enfoque de mercado a través de Proyectos de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD), y la segunda política se basa en un enfoque de comando y control a través de la moratoria de la producción de soya en la Amazonía brasileña. Ambas políticas han tenido resultados distintos en términos de reducción de la deforestación y emisiones de GEI.

Brasil ha sido un país líder a nivel global en la implementación de proyectos REDD para combatir la deforestación, principalmente frente al avance de las actividades agrícolas. Sin embargo, la evaluación de esas iniciativas cuestiona seriamente su eficacia en términos de reducción de emisiones y de la deforestación (Simonet et al., 2019; West et al., 2020). Todos los proyectos REDD certificados bajo el Estándar VCS (Verified Carbon Standard) muestran que la línea base de deforestación fue sobreestimada (West et al., 2020). En otras palabras, la línea de base muestra un escenario con una alta tasa de deforestación que se evitaría significativamente gracias a los proyectos REDD. La línea de base atribuye a dichos proyectos un papel preponderante en la reducción de la tasa de deforestación en Brasil. Sin embargo, la evidencia sugiere que la reducción de la pérdida de bosques es consecuencia de un sesgo metodológico. En lugar de utilizar datos recopilados sobre el terreno para comprender las tendencias de deforestación y sus *drivers*, los proyectos REDD utilizan exclusivamente datos históricos de deforestación, lo que

sobreestima sus resultados (West et al., 2020).

Los proyectos REDD no solo sobreestiman la reducción de las unidades de carbono, sino que también son ineficaces para combatir los *drivers* de la deforestación. El Proyecto Asentamientos Sostenibles en la Amazonía (PAS) es un proyecto REDD en el Estado de Pará que involucró a 350 agricultores en actividades para reducir la deforestación (Simonet et al., 2019). Si bien la evaluación de este proyecto muestra que cada agricultor logra un 1,8 % anual de disminución de la pérdida de bosques, dicho resultado es producto de la reducción de las tierras de pastoreo en lugar de la reducción de las tierras de cultivo, que es el principal *driver* de la deforestación en Brasil. Asimismo, los agricultores participan en los proyectos REDD ya que estas iniciativas imponen bajos costos para reducir la pérdida de bosques; pues no restringen severamente las actividades agrícolas en los ecosistemas forestales (Simonet et al., 2019). De ese modo, la deforestación evitada es, por el contrario, el resultado de actividades que no son los principales impulsores de la deforestación en Brasil.

Por el contrario, la segunda política adoptada por Brasil ha tenido resultados mucho más eficaces que la política de promoción de proyectos REDD. En efecto, el gobierno brasileño implementó una política ambiental que frenó la deforestación durante el periodo 2003 - 2016. Esta política implicó la creación de áreas naturales, pero principalmente una moratoria a la producción de Soya en la Amazonía brasileña adoptada en el año 2006. Diversas fuentes consultadas refieren que esta política permitió que la tasa de deforestación en Brasil disminuyera un 70 % (Gebara & Agrawal, 2017; Simonet et al., 2019). Lamentablemente, dicha política de moratoria de determinados productos agrícolas fue desactivada por el Gobierno de Jair Bolsonaro, que coincide con una nueva vorágine de expansión de la deforestación en los bosques brasileños.

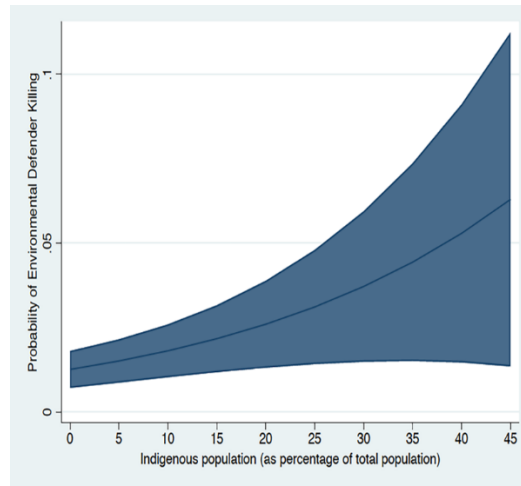
13. DERECHOS HUMANOS, DEFENSORES AMBIENTALES Y AGRONEGOCIOS

13.1.- La tendencia global

En las últimas dos décadas, el número de asesinatos y amenazas contra defensores ambientales ha crecido exponencialmente a nivel global. Según datos estimados, 1 743 defensores ambientales fueron asesinados entre 2002 y 2018 en más de 50 países, principalmente en América Latina y Asia (Braaten, 2022; Le Billon & Lujala, 2020). Los análisis estadísticos muestran un patrón étnico en estos hechos fatídicos, ya que el 40 % de las víctimas pertenecen a poblaciones indígenas (Butt et al., 2019). La ola de violencia contra defensores ambientales no ha cedido hasta ahora. En el año 2019, se alcanzó una cifra histórica de 202 personas defensoras ambientales asesinadas a nivel mundial (Le Billon & Lujala, 2020). Prácticamente, cada día un defensor ambiental perdía la vida como consecuencia de su labor de protección de sus tierras y los ecosistemas. Esta cifra es tan alarmante que más defensores ambientales mueren defendiendo los ecosistemas que soldados de Reino Unido y Australia destacados a zonas de conflicto militar en Medio Oriente (Butt et al., 2019). La naturaleza, más que ser un entorno de armonía entre el ser humano y la biodiversidad, se ha transformado en un verdadero campo de batalla.

Debido a esta ola de violencia, los análisis a escala global se han enfocado en identificar patrones comunes. Para los objetivos del informe, es importante destacar dos patrones: la presencia de población indígena y la pérdida de biodiversidad. El primer patrón indica que los países con mayor población indígena tienen la mayor probabilidad de asesinatos de defensores ambientales (Braaten, 2022; Butt et al., 2019; Le Billon & Lujala, 2020; Scheidel et al., 2020). A partir del análisis de casos a nivel global (Atlas de Justicia Ambiental), se observa que un mayor porcentaje de asesinatos involucra a personas defensoras ambientales indígenas (19 %) a diferencia de defensores ambientales que no pertenecen a dicho grupo étnico. La misma tendencia se aprecia en los casos de criminalización (27 %) y violencia física (25 %) (Scheidel et al., 2020). Esto evidencia dos aspectos: los países con presencia de población indígena registran un mayor número de defensores ambientales asesinados, y entre defensores ambientales indígenas y no indígenas, los primeros sufren los peores casos de violencia y amenaza. La falta de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, principalmente, el derecho al territorio, la priorización de proyectos de desarrollo sobre territorios indígenas y las restricciones que estas intervenciones imponen sobre el uso tradicional de los recursos naturales, generan escenarios violentos con resultados fatídicos, como lo muestra el gráfico 22 (Braaten, 2022; Butt et al., 2019; Le Billon & Lujala, 2020).

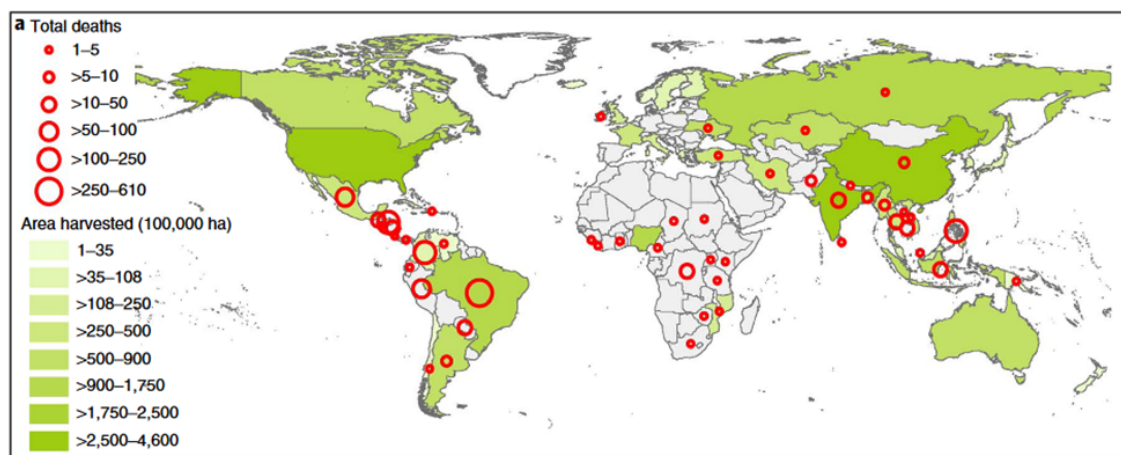
Gráfico 22: Correlación entre población indígena y probabilidad de asesinatos de pueblos indígenas



Fuente: Braaten, 2022

El segundo patrón se refiere a que los defensores ambientales están en riesgo en países que experimentan una importante pérdida de su biodiversidad y ecosistemas. En los últimos 50 años, el mundo ha presenciado una extinción masiva de especies, principalmente debido a la pérdida y reducción de los hábitats naturales. Los expertos señalan que, en ninguna era geológica, la humanidad había experimentado en tan poco tiempo una pérdida tan significativa de su biodiversidad. La frontera agrícola durante dichos años se incrementó en más del 300 %, a expensas de ecosistemas y hábitats críticos. La pérdida de estas áreas no ha sido un proceso pacífico, sino una fuente de nuevos conflictos. Los estudios confirman, por ejemplo, una correlación positiva entre la tasa de deforestación y la probabilidad de asesinatos de defensores ambientales debido al aumento de áreas cosechadas a partir de la expansión agrícola (Braaten, 2022; Butt et al., 2019). Por lo tanto, la transformación y apropiación de los ecosistemas es una fuente de violencia con resultados fatídicos, debido a que los defensores ambientales se enfrentan a decisiones que reducen y degradan los ecosistemas de los cuales dependen sus modos de vida (Le Billon & Lujala, 2020; Scheidel et al., 2020). En consecuencia, los países que incrementan su frontera agrícola a costa de los bosques y presentan tasas crecientes de deforestación tienen una mayor probabilidad de ocurrencia de asesinatos contra defensores ambientales (Gráficos 23 y 24).

Gráfico 23: Área cultivada y asesinato de defensores ambientales

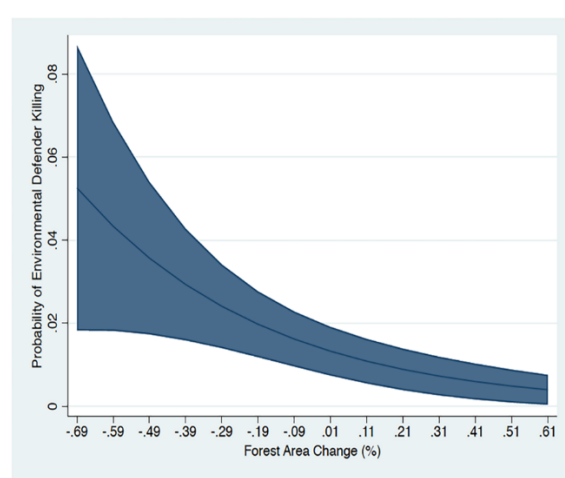


Fuente: Butt et al., 2019

Por otro lado, al analizar qué actividades económicas a nivel global (formales, informales, o ilegales) generan este tipo de hechos fatídicos, se observa una presencia importante de

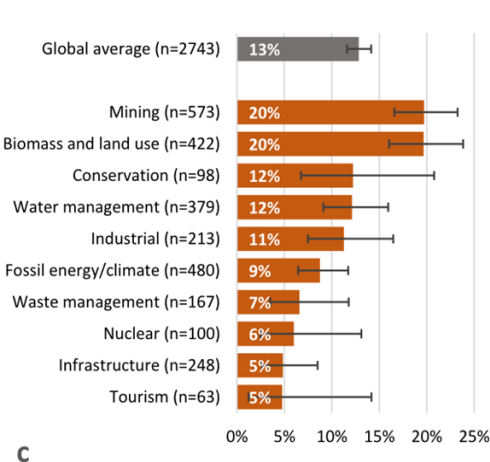
actividades que implican el cambio de uso de suelo y la transformación de la biomasa. El análisis realizado a partir del Atlas Global de Conflictos Ambientales concluye que, luego de la minería, el 20 % de las situaciones de amenaza contra defensores ambientales se presentan en conflictos vinculados a las actividades de cambio de uso de suelo (Scheidel et al., 2020) (ver Gráfico 25). Estos casos están estrechamente relacionados con la pérdida de biodiversidad, ya que el cambio de uso de suelo implica la transformación de los ecosistemas y hábitats críticos para el desarrollo agropecuario. Además, están vinculados con los pueblos indígenas, pues la transformación del territorio se realiza sobre tierras ocupadas tradicionalmente por comunidades nativas. En consecuencia, se configura un triángulo mortal, entre el avance de las actividades de cambio de uso de suelo, la vulneración de derechos territoriales de pueblos indígenas y la pérdida de biodiversidad (deforestación), lo que pone en riesgo la integridad y la vida de las personas defensoras ambientales.

Gráfico 24: Cambio de la cobertura forestal y probabilidad de asesinatos de personas defensoras ambientales



Fuente: Butt et al., 2019

Gráfico 25: Actividades y conflictos que involucran defensores ambientales



Fuente: Scheidel et al., 2020

13.2.- El régimen internacional

El escenario descrito anteriormente no ha pasado desapercibido para los órganos del Sistema de las Naciones Unidas. Se han adoptado decisiones a nivel global para abordar la problemática de los defensores ambientales, debido a que la ola de violencia es un fenómeno que ocurre en diversas regiones del planeta, principalmente en América Latina y Asia. Las primeras respuestas se han dado en el marco del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, donde se emitieron declaraciones que sirven como fuente de referencia de los derechos y obligaciones de las personas defensoras ambientales. Además, se tomaron decisiones para crear relatorías especializadas en materia de protección de personas defensoras de derechos humanos.

Más recientemente, la agenda de los defensores ambientales ha trascendido del Consejo de Derechos Humanos para formar parte de una agenda compartida con otros órganos de las Naciones Unidas, como el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), e incluso en el marco de convenios específicos como el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

En este contexto, el análisis que sigue a continuación se enfocará en dos declaraciones adoptadas por los países de manera unánime: la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos y el Marco Global de Biodiversidad. Estos son instrumentos que comprometen directamente al Perú en la protección de las personas defensoras ambientales, especialmente en relación con la pérdida de ecosistemas y hábitats críticos, como los bosques húmedos tropicales.

13.3.- En el marco del Sistema de las Naciones Unidas

En 1998, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó la “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”. Esta declaración reafirma la necesidad de garantizar un abanico de derechos esenciales para que las personas defensoras de derechos humanos puedan llevar a cabo su labor de defensa y promoción de la agenda de derechos humanos. Estos derechos incluyen la libertad de asociación, la libertad de opinión y el derecho a la protección, entre otros. Aunque esta Declaración técnicamente no es vinculante para los Estados, ofrece pautas de actuación frente a las personas defensoras de derechos humanos en riesgo y su aplicación evidencia la adhesión del Estado a los principios de respeto de las libertades humanas y el desarrollo integral de las personas.

La declaración ofrece un marco global que se hace extensivo a las personas que promueven el derecho a un medio ambiente sano y sostenible y a los derechos de los pueblos indígenas. De este modo, se reconoce que la labor de defensa de las personas defensoras ambientales contribuye a la realización de otros derechos humanos como el derecho a la vida, el derecho de acceso al agua, el derecho a la alimentación, entre otros. Esto implica que los Estados, como Perú, tienen la obligación de: i) reconocer públicamente la contribución de las personas defensoras ambientales en la promoción de la agenda de derechos humanos, ii) no criminalizar la labor de las personas defensoras ambientales, iii) capacitar al personal de seguridad en materia de derechos humanos, iv) implementar programas de protección a las personas defensoras ambientales; y v) asegurar investigaciones céleres e imparciales contra quienes atenten contra los derechos de las personas defensoras ambientales, entre otras acciones.

Además del Consejo de Derechos Humanos y su Declaración, la agenda de protección de personas defensoras ambientales ha sido asumida por otros órganos del Sistema de las Naciones Unidas especializados en la temática ambiental. En ese sentido, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que tradicionalmente ha tenido un enfoque basado en la conservación de los recursos genéticos, las especies y los ecosistemas únicos, ha adoptado por primera vez un enfoque derechos humanos mediante la protección de las personas defensoras ambientales. Por ejemplo, el nuevo Marco Global de Biodiversidad para 2030, adoptado en Montreal en diciembre de 2022, incluye explícitamente la protección de las personas defensoras ambientales, reconociendo que no se puede disociar la protección de los ecosistemas, los hábitats críticos y las especies, sin proteger a las personas que precisamente dedican sus labores a la conservación de la naturaleza. Así, la meta 20 del Marco Global de Biodiversidad establece que los Estados deben garantizar la plena protección de los defensores de los derechos humanos ambientales.

Esto ocurre en un contexto en el que la pérdida de biodiversidad no solo implica la degradación y reducción de los ecosistemas, sino también en la erosión de los derechos de las personas que los conservan y protegen. Esta obligación aplicable al Estado peruano tiene que leerse en conjunto con la meta 3 del Marco Global de Biodiversidad, que es lograr la protección del 30 % de los ecosistemas terrestres. Por lo tanto, el Estado peruano debe garantizar tanto la protección de la biodiversidad como los derechos humanos de las personas que habitan en los ecosistemas, como parte de sus compromisos con la protección de la biodiversidad. Este nuevo Marco Global requiere que los Estados reporten sus avances respecto a las metas, por lo que el Perú deberá informar las medidas adoptadas para evitar la pérdida de sus ecosistemas a partir de la expansión de la frontera agrícola y cómo se están garantizando, frente a los *drivers* de pérdida de biodiversidad, los derechos de las personas defensoras ambientales.

El Marco Global de Biodiversidad incluye mecanismos de implementación a nivel nacional. Esto implica que Perú debe aprobar su Estrategia Nacional de Diversidad Biológica que, de acuerdo con el marco regulatorio peruano, tiene condición de Política Nacional. Esto tiene como finalidad operacionalizar a escala nacional la protección de este grupo vulnerable frente a los *drivers* de la pérdida de biodiversidad.

En la misma línea, la Unión Internacional de la Conservación de la Naturaleza (IUCN), ha adoptado una decisión que busca integrar la gestión de la biodiversidad y la protección de las personas defensoras ambientales. Si bien es una organización internacional, congrega a todas instituciones públicas y privadas más importantes del planeta dedicadas a la protección de la biodiversidad. En el caso peruano, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) y diversas

organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la protección de la diversidad biológica están afiliadas a dicha organización. En el último congreso en Francia, la IUCN adoptó el Manifiesto de Marsella cuyo compromiso es incrementar los conocimientos y la conciencia sobre los defensores ambientales y su vinculación con la biodiversidad, así como elaborar una política y un plan de acción para defensores de los pueblos indígenas con el medio ambiente y contribuir a la formulación de un mecanismo de denuncias para quienes sufren amenazas debido a sus labores de protección de la naturaleza. La IUCN es una organización que históricamente se ha dedicado a formular políticas, guías y lineamientos para mejorar la gestión y evaluación del estado de la conservación de la diversidad biológica, por lo que la Declaración de Marsella es un hito en la integración de la gestión de la biodiversidad y los derechos humanos. Esto incentiva a las entidades que forman parte de la IUCN a generar una agenda de trabajo a escala nacional que adopte este enfoque.

En resumen, la protección de las personas defensoras ambientales en la escena internacional ha dejado de ser un asunto exclusivo de la agenda de derecho humanos y se ha convertido en un tema compartido por otros órganos del Sistema de las Naciones Unidas. Esto ha llevado a que las entidades con competencias ambientales y de protección de los ecosistemas integren cada vez más compromisos de protección de este grupo vulnerable en sus acciones de gestión y conservación de la naturaleza. Esfuerzos similares se están realizando en el marco del Acuerdo de París debido a que la protección de los bosques por parte de los defensores ambientales contribuye a las metas globales de mitigación, que buscan mantener la temperatura del planeta por debajo de 1,5 grados centígrados con respecto a la era preindustrial (Trish Glazebrook & Emmanuela Opoku, 2018). En la escala nacional, estos compromisos implican que el Estado peruano debe operacionalizar medidas, a través de sus estrategias, para evitar que los *drivers* de la deforestación, como la agricultura en la selva, no solo degraden y reduzcan los ecosistemas forestales, sino que también pongan en riesgo a los defensores ambientales que dependen de los bienes y servicios que dichos ecosistemas brindan.

13.4.- En el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desempeñado un rol activo, a través de diversas sentencias, al establecer estándares de protección para las personas defensoras ambientales en los países de América Latina y el Caribe, así como a través de su opinión consultiva sobre las obligaciones de los Estados para garantizar el derecho a vivir en un ámbito sano y sostenible. Dado que las sentencias y la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos tienen carácter vinculante para el Perú, analizaremos estas dos fuentes normativas con la finalidad de identificar las obligaciones que le corresponden al Estado peruano y su aplicación en el ámbito de las actividades de agronegocios.

Respecto a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y personas defensoras ambientales, se han identificado hasta el momento cuatro (04) sentencias emblemáticas vinculadas a casos de asesinatos de defensores ambientales en Centroamérica o que han sido expuestos a daños ambientales, como el uso extensivo de plaguicidas (Cuadro 20). En términos generales, las obligaciones que la Corte impuso a los Estados de Paraguay, Honduras y Guatemala se refieren, en primer lugar, a evitar la impunidad de los hechos. Esto implica que deben iniciarse o concluirse las investigaciones y sancionar a los responsables de los asesinatos de personas defensoras de derechos humanos. En segundo término, las obligaciones definidas por la Corte están orientadas a generar responsabilidad en los funcionarios públicos que no actuaron con diligencia para proteger y evitar las situaciones de riesgo contra defensores ambientales. Finalmente, el tercer tipo de obligaciones están enfocadas en elevar la conciencia ciudadana y dentro del propio Estado sobre el rol fundamental que cumplen las personas defensoras ambientales. En esa línea, la Corte exigió hacer documentales, la colocación de pancartas sobre el defensor ambiental, y la implementación de campañas de sensibilización sobre la función de las personas defensoras ambientales en la sociedad.

Cuadro 20: Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la protección de personas defensoras de derechos humanos

Portillo Cáceres Vs. Paraguay	Vs.	El Estado tiene la obligación de mitigar los daños ambientales. Si no, podría violar sus obligaciones relativas al derecho a la vida.
		El Estado tiene la obligación de investigar los daños medioambientales, sancionar a los responsables y ofrecer reparaciones a las víctimas.
Kawas Fernandez Vs. Honduras	Vs.	El Estado tiene la obligación de investigar penalmente a los responsables de los asesinatos de defensores de derechos humanos.
		El Estado debe llevar a cabo campañas de concientización sobre defensores de derechos humanos.
		El Estado debe colocar el nombre del defensor de derechos humanos en el Área Natural Protegida que era objeto de sus acciones de defensa.
Escalera Mejía Vs. Honduras	Vs.	El Estado tiene la obligación de difundir un documental sobre la vida del defensor ambiental Escalera Mejía.
		El Estado tiene la obligación de constituir un fideicomiso a favor de los hijos del Sr. Escalera Mejía para garantizar su educación.
		El Estado tiene la obligación de continuar con las investigaciones y sancionar a los responsables del asesinato.
Defensor de Derechos Humanos y Otros Vs. Guatemala	Vs.	El Estado tiene la obligación de completar la investigación judicial.
		El Estado tiene la obligación de imponer sanciones contra sus funcionarios por omisión en su deber de brindar protección a defensores de derechos humanos.
		El Estado tiene el deber de fortalecer los mecanismos para proteger a los defensores de derechos humanos.

Fuente: Corte Interamericana de Derechos Humanos
Elaboración propia.

Es importante destacar además que la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de la sentencia Escalera Mejía Vs. Honduras y la sentencia Defensor de Derechos Humanos y Otros Vs. Guatemala, desarrolla con mayor detalle las políticas y medidas regulatorias que los Estados deben adoptar para enfrentar las situaciones de riesgo de las personas defensoras de derechos humanos y, por ende, los defensores ambientales. En el caso de la sentencia Escalera Mejía Vs. Honduras, la Corte estableció siete estándares que los Estados deben observar en su relación con las personas defensoras de derechos humanos:

1. Garantizar la participación de los defensores de los derechos humanos en la formulación de las normas.
2. Contar con un programa de protección de defensores de derechos humanos que aborde el problema de manera integral e interinstitucional.
3. Adoptar medidas para atender de manera inmediata las denuncias de los defensores de derechos humanos.
4. Contar con un modelo de análisis de riesgo para evaluar el riesgo y las necesidades de protección de las personas defensoras de derechos humanos.
5. Crear un sistema de gestión de la información sobre la situación de la prevención y protección de las personas defensoras de derechos humanos.
6. Contar con planes de protección a favor de personas defensoras de derechos humanos que respondan al riesgo específico de cada defensor.
7. Promover una cultura que legitime y proteja el trabajo de los defensores de los derechos humanos.

Estos estándares han servido como base para que los Estados formulen regulaciones y protocolos de protección para las personas defensoras de derechos humanos. Es importante destacar que los

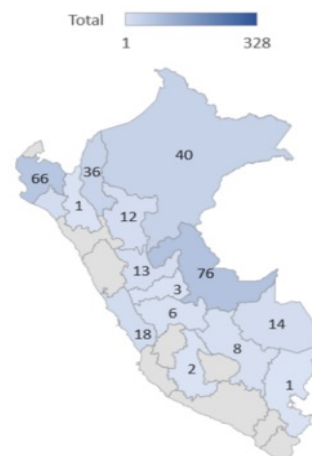
estándares definidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos no solo apuntan a atacar las amenazas contra el defensor ambiental, sino que busca que “se aborde el problema de manera integral e interinstitucional”. Por ejemplo, las amenazas a los defensores ambientales relacionadas con la expansión de la actividad agrícola requieren enfrentar problemas estructurales como el acceso a la tierra, la titulación, y la prevención de la deforestación. Si, en el marco de la protección de personas ambientales, no se abordan estos aspectos de manera integral e interinstitucional, las medidas de los Estados se reducirán solo a atender casos específicos de riesgo, y no a atacar el problema estructural que es la fuente de las amenazas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos no solo ha definido obligaciones y estándares generales que los Estados deben observar en su relación con los defensores ambientales, sino también los criterios que las medidas de protección deben de cumplir. En este sentido, la Corte ha definido que las medidas de protección deben ser idóneas y efectivas. La idoneidad se refiere a que las medidas deben: i) otorgarse de acuerdo con las funciones que desempeñan las personas defensoras, ii) considerar el nivel de riesgo, y iii) poder modificarse en función de la variación de la intensidad del riesgo. Asimismo, la Corte indica que la efectividad de las medidas se valora en función de: i) la inmediatez de la acción frente al conocimiento de la existencia del riesgo, ii) la capacitación y entrenamiento de los intervinientes en la atención de las situaciones de riesgo, y iii) que las medidas estén vigentes durante todo el tiempo que las víctimas lo necesiten.

En consecuencia, la Corte Interamericana ha definido estándares generales que el Estado peruano debe observar para definir un mecanismo de protección de las personas defensoras de derechos humanos, así como estándares específicos a nivel para las medidas de protección dirigidas a las personas defensoras ambientales, bajo los principios de idoneidad y efectividad. Estas obligaciones deben ser aplicadas por las entidades del Estado en la atención de los casos de personas defensoras ambientales. Dicho esto, analizaremos cómo estos estándares se han traducido a nivel nacional en relación con los defensores ambientales y los proyectos de agronegocios.

13.5.- En el escenario nacional

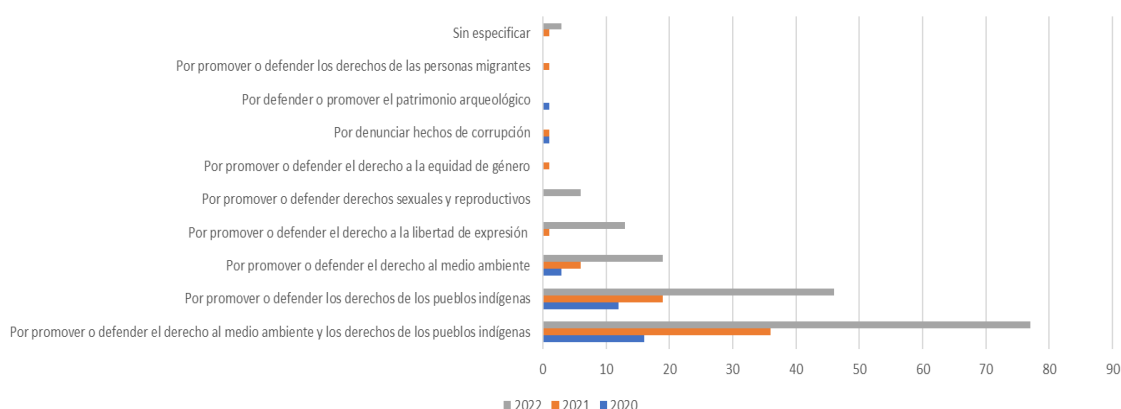
La situación de riesgo y amenaza contra personas defensoras ambientales no ha sido una excepción en el Perú. La Amazonía peruana presenta la mayor cantidad de casos de situaciones de riesgo contra personas defensoras de derechos humanos. Los dos últimos años – específicamente a partir de la pandemia – han sido críticos para la seguridad y la vida de las personas defensoras ambientales (principalmente representantes de comunidades indígenas y organizaciones conservacionistas). En efecto, durante el año 2020, se alcanzó el pico histórico de deforestación en la Amazonía peruana con más de 200 mil hectáreas deforestadas. En el mismo periodo, los cultivos ilícitos (hoja de coca) representaron más de 68 mil hectáreas, superando el pico histórico alcanzado en el año 1997. Estos hechos, desencadenaron una ola de violencia en la Amazonía peruana.



De los 328 casos identificados entre 2019 y 2022, 178 casos (más del 50 %) se ubicaron en las regiones amazónicas de Loreto, Amazonas, Madre de Dios, Ucayali y San Martín, y el 60 % del total de casos (328) involucró a población indígena. Al analizar los derechos que estarían en riesgo como consecuencia de las acciones de defensa de las personas defensoras de derechos humanos, se puede identificar que el 80 % de casos, involucra la afectación del derecho al medio ambiente y los derechos de los pueblos indígenas. Además, al examinar las actividades ilícitas vinculadas a estas situaciones de riesgo, se observa que el 40 % está relacionado con la tala ilegal y el tráfico de tierras, que son las principales actividades ilegales asociadas a la expansión agrícola en la Amazonía peruana.

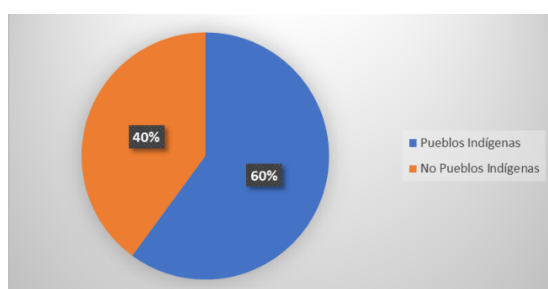
Fuente: MINJUS
Elaboración propia

Gráfico 26: Derechos vinculados a las situaciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos



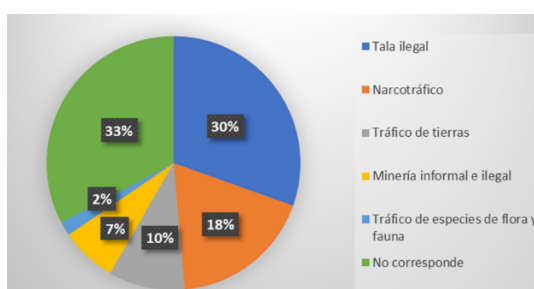
Fuente: MINJUSDH
Elaboración propia.

Gráfico 27: Pueblos indígenas y defensores ambientales



Fuente: MINJUSDH
Elaboración propia.

Gráfico 28: Defensores indígenas y actividades legales



Fuente: MINJUSDH
Elaboración propia.

Para atender las situaciones de riesgo que enfrentan las personas defensoras ambientales, el Estado peruano aprobó mediante Decreto Supremo N° 004-2021-JUS, el Mecanismo Intersectorial para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos. Este mecanismo establece medidas de protección y de urgente protección para garantizar el derecho a la vida y la integridad de las personas defensoras de derechos humanos, incluidos los derechos de los defensores ambientales. Este mecanismo establece un procedimiento de alerta temprana, a partir del cual el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en coordinación con el Ministerio del Interior, otorga garantías personales a los defensores ambientales, sus familiares y sus propiedades frente a situaciones de riesgo que puedan poner en riesgo su vida e integridad. A partir del análisis de este mecanismo y de los casos de defensores ambientales, se pueden identificar algunas oportunidades de mejora:

- Políticas públicas vinculadas con tierras y bosques.** En Ucayali y Loreto se han identificado a personas defensoras ambientales en situaciones de riesgo debido al desarrollo de proyectos de agronegocios (palma Aceitera y cacao). Aunque frente a esas situaciones, el Mecanismo ofrece garantías personales, podría asumir un rol más proactivo al proponer, a partir del análisis de los casos de amenazas, políticas públicas y regulaciones multisectoriales que aborden problemas como el tráfico de tierras y la deforestación. La vulneración de los derechos humanos no debe limitarse a la adopción de garantías personales; también debe informar y generar cambios en las políticas públicas para atacar la causa estructural o la fuente del riesgo contra los defensores ambientales. El Mecanismo debe aprovechar su carácter multisectorial para evidenciar, a partir de los

casos particulares, necesidades de mejora en el diseño e implementación de políticas públicas.

- **Transcender del enfoque de seguridad personal a un enfoque de seguridad territorial o seguridad del entorno.** El Mecanismo tiene un énfasis en el otorgamiento de medidas de protección de carácter personal a favor de la víctima, su familia e incluso su propiedad. Sin embargo, estas medidas tienen un alcance limitado si los territorios se encuentran asediados con enclaves ilegales, por el tráfico de tierras y la deforestación que resultan funcionales a la expansión de las actividades agrícolas. No se garantiza la seguridad de un defensor si continúa realizando sus actividades en territorios completamente asediados por la ilegalidad y amenazados por intereses particulares. Esto implica cambiar la visión de la seguridad pública, que se orienta principalmente al control y el orden en contextos urbanos, para adaptarse a contextos rurales donde las dinámicas de las actividades ilícitas requieren esfuerzos logísticos y de inteligencia diferenciados. El enfoque de seguridad territorial no solo se refiere a los aspectos de orden interno, sino también respecto al acceso a los recursos naturales y la tierra. Las invasiones de territorios indígenas, ya sean titulados o en posesión, deberían generar acciones de interdicción para repeler el avance de actividades ilegales e informales. Estas acciones podrían gestionarse y requerirse en el marco del Mecanismo Intersectorial y en función del análisis de patrones de amenazas.
- **A través del Mecanismo Intersectorial se podría institucionalizar la aplicación del enfoque de debida diligencia a empresas vinculadas a los agronegocios, forestales, entre otras que operan en espacios socialmente sensibles con la finalidad de evitar que sus intervenciones tengan impactos negativos sobre los derechos humanos.** Los instrumentos de gestión ambiental, como la Evaluación de Impacto Ambiental, resultan insuficientes para incorporar el enfoque de debida diligencia y derechos humanos como parte de su contenido. Estos instrumentos tienen principalmente una orientación técnica enfocada en mitigar el riesgo ambiental, pero de limitado alcance para evaluar el desempeño corporativo de la empresa en relación con los derechos humanos. Esta directiva de debida diligencia en materia de derechos humanos permitiría que las empresas instruyan medidas para mitigar y evitar el impacto en los derechos humanos de sus operaciones. La aplicación de esta directiva por parte de las empresas también podría mejorar la trazabilidad y ofrecer información, en el escenario internacional, sobre la reputación y el desempeño de las empresas en cuanto a su adhesión y respeto a los derechos humanos y las personas defensoras ambientales.

En el marco del Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, los Ministerios de Ambiente y Cultura han aprobado Protocolos sectoriales para organizar las entidades y órganos de línea bajo su competencia en las labores de prevención y protección de las personas defensoras ambientales. En el caso del Ministerio del Ambiente, el Protocolo Sectorial para la Protección de Personas Defensoras Ambientales (Resolución Ministerial N° 134-2021-MINAM) establece que la Unidad Funcional de Delitos Ambientales (UNIDA) coordina a nivel sectorial la implementación del Mecanismo Intersectorial para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos. El Protocolo del MINAM establece cuatro tipos de medidas en materia defensores ambientales: i) medidas de prevención, ii) protección, iii) urgente protección y iv) reconocimiento (MINAM, 2021a). Las medidas de prevención se refieren a la elaboración del Informe sobre la situación de los defensores ambientales en el Perú, que busca diagnosticar y analizar, en base a las evidencias y en el marco de un proceso participativo, los principales desafíos y riesgos que enfrentan los defensores ambientales. Este informe también busca proveer recomendaciones para fortalecer el seguimiento, la evaluación y la mejora en la implementación de las políticas públicas y del marco institucional y legal vinculado a la protección de los defensores ambientales en el Perú (MINAM, 2021).

En cuanto a las medidas de protección, el Protocolo del MINAM precisa que el OEFA se encarga de realizar supervisiones ambientales y dicta medidas administrativas, según corresponda, ante posibles situaciones relacionadas con la afectación del ambiente y los recursos naturales que constituyan una fuente de riesgo y afectación para los derechos de los defensores ambientales. Además, el OEFA, como ente Rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental – SINEFA, se encarga de supervisar el cumplimiento de dichas funciones a cargo de las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), lo que incluye el ejercicio de las acciones de supervisión ambiental.

Por su parte, la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales se encarga de interponer las acciones legales correspondientes ante la posible comisión de delitos ambientales que constituyan una fuente de riesgo y afectación de los derechos de los defensores ambientales; además, informa a la UNIDA sobre la situación procesal de los casos y coordina las posibles acciones legales para efectos de garantizar una adecuada protección de los intereses públicos en materia ambiental que involucren la participación de los defensores ambientales (MINAM, 2021a).

En el caso de las medidas de urgente protección, el Protocolo del MINAM precisa que el SERNANP presta información y podrá brindar apoyo logístico a la Policía Nacional del Perú, a través de la jefatura del Área Natural Protegida y su personal guardaparque, para la evacuación de los defensores ambientales en zonas de riesgo ubicadas dentro de las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y sus respectivas zonas de amortiguamiento.

Finalmente, como medida para reconocer el trabajo que las personas defensoras ambientales realizan en favor del ambiente, el Protocolo del MINAM prevé el otorgamiento, de manera honorífica, de la Condecoración del Árbol de la Quina a las personas que, debido a sus acciones distinguidas han contribuido con la defensa y promoción del derecho a gozar de un medio ambiente sano y sostenible, mediante acciones extraordinarias de defensa y promoción de la conservación del medio ambiente y los recursos naturales (MINAM, 2021a).

Desde el ámbito del Ministerio de Cultura, su Directiva establece medidas como actos públicos de respaldo a la persona defensora, fortalecimiento de capacidades, concursos de investigación, asistencia técnica, e involucramiento de intérpretes en la implementación de las medidas (MINCU, 2022). Tanto el Ministerio del Ambiente como el Ministerio de Cultura involucran a sus órganos desconcentrados y organismos adscritos en la labor de identificación de situaciones de riesgo, las cuales, una vez procesadas por el sector, son remitidas al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para la activación del Mecanismo Intersectorial mediante el otorgamiento de medidas de protección.

El elemento común en estos protocolos es que proponen acciones como respuesta a las amenazas que enfrentan los defensores ambientales. A excepción del informe sobre el estado situacional de las personas defensoras ambientales, que plantea recomendaciones de política, todas las medidas adicionales abordan el efecto patológico, pero no la causa estructural. En el ámbito de las actividades de agronegocios, no existe una vinculación directa entre las medidas de protección y urgente protección con respecto a los problemas asociados al tráfico de tierras y la deforestación, que son algunos de los principales riesgos que enfrentan los defensores, según la información estadística presentada anteriormente. A pesar de que el Ministerio Agricultura y Riego tiene bajo su ámbito sectorial la competencia en tierras agrarias y bosques, y forma parte del Mecanismo Intersectorial, no ha tenido un involucramiento activo en su implementación, lo que ciertamente dificulta tener un enfoque más preventivo que reactivo frente a las amenazas.

ANEXO

Relación de entrevistados

Nombre	Cargo/ Organización
Julio Cusurichi	Miembro del Consejo Directivo de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP)
Wilfredo Tsamash	Presidente de la Coordinadora de Desarrollo y Defensa de los Pueblos Indígenas de la región San Martín
Juan Carlos Castro Vargas	Director General de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios
Julio César Guzman	Procurador Público de Procuraduría Especializada en Delitos Ambientales del Ministerio del Ambiente
Álvaro Masquez Salvador	Asesor del Área de Pueblos Indígenas y Litigio Constitucional del Instituto de Defensa Legal (IDL).
Tania Garcia	Abogada de la Adjuntía de Medio Ambiente y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo
Christian Diaz	Asesor de la Dirección de Supervisión de Actividades Productivas del OEFA
Lucila Pautrat	Directora del Instituto de Estudios Forestales y Ambientales KENE
Rubén Ninahuanca	Coordinador del Programa de Gobernabilidad de Paz y Esperanza
Jorge Arboccó	Director Nacional de Paz y Esperanza
Melvin Mestanza	Ingeniero de Paz y Esperanza

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alarcon Aguirre, G., Canahuire Robles, R. R., Guevara Duarez, F. M., Rodríguez Achata, L., Gallegos Chacón, L. E., & Garate-Quispe, J. (2021). Dynamics of forest loss in the southeast of the Peruvian Amazon: A case study in Madre de Dios. *Ecosistemas*, 30(2), 1–11.
<https://doi.org/10.7818/ECOS.2175>
- Banco Mundial. (2017). *Tomando Impulso en la Agricultura Peruana: Oportunidades para aumentar la productividad y mejorar la competitividad del sector agrario*.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/781561519138355286/pdf/Gaining-momentum-in-Peruvian-agriculture-opportunities-to-increase-productivity-and-enhance-competitiveness.pdf>
- Bennett, A., Ravikumar, A., & Paltán, H. (2018). The Political Ecology of Oil Palm Company-Community partnerships in the Peruvian Amazon: Deforestation consequences of the privatization of rural development. *World Development*, 109, 29–41.
<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.04.001>
- Braaten, D. (2022). A Triangle of Vulnerability: Global Demand for Resources, Political Marginalization, and a Culture of Impunity as Causes of Environmental Defender Killings. *Human Rights Quarterly*, 44(3), 537–563. <https://doi.org/10.1353/hrq.2022.0026>
- Brandt, K. (2022). *Assessing policy approaches to halt deforestation in EU agricultural supply chains*.
https://www.germanwatch.org/sites/default/files/tfnfdsc_assessing_policy_approaches_to_halt_deforestation_in_eu_supply_chains_0.pdf
- Butt, N., Lambrick, F., Menton, M., & Renwick, A. (2019). The supply chain of violence. *Nature Sustainability*, 2(8), 742–747. <https://doi.org/10.1038/s41893-019-0349-4>
- Campodónico, H., & Carrera, C. (2022). Energy transition and renewable energies: Challenges for Peru. *Energy Policy*, 171, 113261. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2022.113261>
- Chan, S., Bauer, S., Betsill, M. M., Biermann, F., Boran, I., Bridgewater, P., Bulkeley, H., Bustamente, M. M. C., Deprez, A., Dodds, F., Hoffmann, M., Hornidge, A.-K., Hughes, A., Imbach, P., Ivanova, M., Köberle, A., Kok, M. T. J., Lwasa, S., Morrison, T., ... Pettoirelli, N. (2022). The global biodiversity framework needs a robust action agenda. *Nature Ecology & Evolution*.
<https://doi.org/10.1038/s41559-022-01953-2>
- COFOPRI. (2011). *Lineamientos para la ejecución de la etapa de calificación de predios rústicos*.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1398461/013-2011-cofopri-sg.pdf?v=1603467111>
- Colliers. (2023, March 8). *Colliers estima en US\$540.000 pérdidas por incendios en el sur*.
<https://www.colliers.com/es-cl/articulos/santiago/incendios>
- CONCYTEC. (2020, May 2). *En Madre de Dios buscan promover el desarrollo económico mediante micropropagación de plantones de castaña*.

- <https://www.gob.pe/institucion/concytec/noticias/286123-en-madre-de-dios-buscan-promover-el-desarrollo-economico-mediante-micropropagacion-de-plantones-de-castana>
- Coplan, K. S., Green, S. D., Fischer Kuh, K., Narula, S., Rábago, K. R., & Valova, R. (2021). *Climate Change Law: An Introduction*. Edward Elgar Publishing.
<https://doi.org/10.4337/9781839101304>
- Dammert Bello, J. L., Trivelli Ávila, C., & Díez Hurtado, A. (Eds.). (n.d.). *Perú: El Problemas Agrario en Debate*.
- Escobedo Grandez, A. (2022). *Agronegocios y crisis climática en el Perú. Monocultivos, deforestación y emisiones de carbono en la Amazonía peruana*. https://oi-files-cng-v2-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/peru.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/Agronegocios-y-crisis-clim%C3%A1tica-Per%C3%BA.pdf
- 'EU Regulation deforestation-free'. (n.d.). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-82-2022-INIT/en/pdf>
- FAO. (2021). *Perú y las Turberas: Necesidades y brechas de conocimiento*.
<https://www.fao.org/3/CB7684ES/CB7684ES.pdf>
- FERN. (2023). *AN EU STRATEGIC FRAMEWORK FOR WORKING WITH COUNTRIES TO ACHIEVE DEFORESTATION-FREE PRODUCTION. WHY IT IS NEEDED, AND WHAT IT COULD LOOK LIKE*.
https://www.fern.org/fileadmin/uploads/fern/Documents/2023/Fern_-_Partnerships_-_EU_strategic_framework_for_working_with_countries.pdf
- Fernandes de Freitas, A., & Jehling, M. (2023). Change and path dependency in expanding energy systems: Explaining Peru's energy transition beyond a North-South divide. *Energy Research & Social Science*, 99, 103039. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2023.103039>
- Fridell, G. (2009). The Co-Operative and the Corporation: Competing Visions of the Future of Fair Trade. *Journal of Business Ethics*, 86, 81–95. JSTOR.
- Furumo, P. R., & Lambin, E. F. (2021). Policy sequencing to reduce tropical deforestation. *Global Sustainability*, 4, e24. <https://doi.org/10.1017/sus.2021.21>
- García, B., & Pauwels, L. (2022). The Promise of Cooperation in Latin America: Building Deforestation-Free Supply Chains. *AJIL Unbound*, 116, 360–366. <https://doi.org/10.1017/aju.2022.53>
- Gebara, M., & Agrawal, A. (2017). Beyond Rewards and Punishments in the Brazilian Amazon: Practical Implications of the REDD+ Discourse. *Forests*, 8(3), 66.
<https://doi.org/10.3390/f8030066>
- 'Glasgow Leaders' Declaration on Forests and Land Use. (n.d.). <https://ukcop26.org/glasgow-leaders-declaration-on-forests-and-land-use/>
- Gobierno Regional de Amazonas. (2021). *Estrategia Regional de Desarrollo Rural bajo en Emisiones. Región Amazonas (ERDRBE)*
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3248860/TOM0%20I%20ERDRBE%20REGION%20AMAZONAS.pdf.pdf?v=1654899395>
- Gobierno Regional de San Martín. (2021). *Estrategia Regional de Desarrollo Rural Bajo en Emisiones, San Martín al 2030*.

- <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2867056/TOM0%20I%20DE%20LA%20ERDRBE.pdf?v=1646317943>
- Gobierno Regional de Ucayali. (2021). *Estrategia Regional para el Desarrollo Rural Bajo en Emisiones en el Departamento de Ucayali*.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3076990/Estrategia%20Regional%20para%20el%20Desarrollo%20Rural%20Bajo%20en%20Emisiones%20Ucayali_ERDRBE.pdf?v=1652202942
- Hindsley, P., McEvoy, D. M., & Morgan, O. A. (2020). Consumer Demand for Ethical Products and the Role of Cultural Worldviews: The Case of Direct-Trade Coffee. *Ecological Economics*, 177, 106776. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2020.106776>
- Jakob, M. (2018). Can carbon pricing jointly promote climate change mitigation and human development in Peru? *Energy for Sustainable Development*, 44, 87–96.
<https://doi.org/10.1016/j.esd.2018.03.005>
- Kunming-Montreal Global biodiversity framework. (2022).
<https://www.cbd.int/doc/c/e6d3/cd1d/daf663719a03902a9b116c34/cop-15-l-25-en.pdf>
- Le Billon, P., & Lujala, P. (2020). Environmental and land defenders: Global patterns and determinants of repression. *Global Environmental Change*, 65, 102163.
<https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2020.102163>
- Lorz, A. R. (2023). The Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (COP-15) and The High Seas Treaty: Historic global agreements to protect biodiversity. *Biodiversity*, 24(1–2), 103–104.
<https://doi.org/10.1080/14888386.2023.2195391>
- Luque-Ramos, L. (2021). Análisis de la deforestación de la Amazonía peruana: Madre de Dios. *Revista Innova Educación*, 3(3), 198–112. <https://doi.org/10.35622/j.rie.2021.03.013>
- MAAP. (2017). *MAAP SÍNTESIS #2: PATRONES Y DRIVERS DE DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONÍA PERUANA*.
<https://maaproject.org/2017/maap-sintesis2/>
- MAAP. (2018). *MAAP SÍNTESIS #3: DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONÍA ANDINA (TENDENCIAS, HOTSPOTS Y DRIVERS)*. <https://maaproject.org/2018/sintesis3/>
- MAAP. (2022a). *MAAP #164: Punto de Inflexión en la Amazonía – ¿Dónde estamos?*
<https://maaproject.org/2022/amazonia-tipping/>
- MAAP. (2023). *MAAP #180: MENONITAS Y DEFORESTACIÓN POR SOYA EN LA AMAZONÍA BOLIVIANA*.
<https://maaproject.org/2023/soya-mennonites-bolivia/>
- MAAP. (2022b, October 18). *MAAP #166: LOS MENONITAS YA HAN DEFORESTADO 4,800 HECTÁREAS EN LA AMAZONÍA PERUANA. Monitoring of the ADean Amazon Project*.
<https://maaproject.org/2022/menonitas-peru-4800/>
- MIDAGRI. (2010). *Reglamento para la Ejecución de Levantamiento de Suelos*.
<https://www.midagri.gob.pe/portal/download/pdf/marcolegal/normaslegales/decretossupremos/2011/ds013-2010-ag.pdf>
- Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrícola, no. Decreto Supremo N° 019-2012-AG (2012).
<https://www.senace.gob.pe/download/senacenormativa/NAS-4-1-01-DS-019-2012-AG.pdf>

- Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI). (2013). *Plan Nacional de Recursos Hídricos*.
<https://www.ana.gob.pe/sites/default/files/plannacionalrecursoshidricos2013.pdf>
- Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI). (2015). *Reglamento de Gestión Forestal*.
<https://busquedas.elperuano.pe/download/url/reglamento-para-la-gestion-forestal-reglamento-para-la-gest-decreto-supremo-ns-018-al-021-2015-minagri-1293975-1>
- Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI). (2016). *Plan Nacional de Desarrollo Sostenible de la Palma Aceitera en el Perú – 2016-2025*.
<https://repositorio.midagri.gob.pe/jspui/bitstream/20.500.13036/187/1/Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20Sostenible%20de%20la%20Palma%20Aceitera.pdf>
- Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI). (2018). *Contribuciones Nacionalmente Determinadas—Agricultura*.
<https://drive.google.com/drive/folders/1pDxNte5FltbqliYwmGa7hpsv0ZC0Dozw>
- Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI). (2020). *Atlas de la Superficie Agrícola en el Perú*.
https://siea.midagri.gob.pe/portal/media/attachments/publicaciones/superficie/atlas_de_la_superficie_agricola_del_peru.pdf
- Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI). (2021). *Política Nacional Agraria 2021—2030*.
<https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2021/Julio/23/DS-017-2021-MIDAGRI.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI). (2022a). *El Plan Nacional de Acción del Café Peruano (PNA-Café)*. <http://repositorio.minagri.gob.pe:80/jspui/handle/MINAGRI/386>
- Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI). (2022b). *Estudios de Suelos aprobados—Octubre 2022*. <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/estudios-de-suelos-aprobados-octubre-2022/resource/d1764d28-4cef-47fa-a2e1-838dad28ca79>
- Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI). (2022c). *Plan Nacional para el Desarrollo de la Cadena de Valor de Cacao—Chocolate al 2030*.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3900582/Plan%20Nacional%20para%20el%20Desarrollo%20de%20la%20Cadena%20de%20Valor%20de%20Cacao%20-%20Chocolate%20al%202030.pdf?v=1669989352>
- Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI). (2022d). *Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor*.
- Ministerio del Ambiente (MINAM). (2014). *Lineamientos para la Compensación Ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)*.
<https://www.minam.gob.pe/patrimonio-natural/wp-content/uploads/sites/6/2013/09/Lineamientos-de-Compensacion-Ambiental-170915.pdf>
- Ministerio del Ambiente (MINAM). (2016). *Estrategia sobre Bosques y Cambio Climático*.
<https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/ESTRATEGIA-NACIONAL-SOBRE-BOSQUES-Y-CAMBIO-CLIM%C3%81TICO-DECRETO-SUPREMO-007-2016-MINAM11.pdf>
- Ministerio del Ambiente (MINAM). (2019). *Indicadores de Brechas de Infraestructura o de Acceso a Bienes/Servicios*. <https://www.minam.gob.pe/oficina-general-de-planeamiento-y-presupuesto/wp-content/uploads/sites/139/2019/04/Formato-04-Apublicaci%C3%B3n.pdf>

- Ministerio del Ambiente (MINAM). (2019a). *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático*. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1251932>
- Ministerio del Ambiente (MINAM). (2019b). *Modifican el listado que forma parte integrante de la R.M. N° 157-2011-MINAM, con relación a las actividades del Sector Agricultura y Riego*. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/modifican-el-listado-que-forma-parte-integrante-de-la-rm-n-resolucion-ministerial-no-202-2019-minam-1785469-1>
- Ministerio del Ambiente (MINAM). (2021). *Informe de Evaluación de Resultados de la Política Nacional del Ambiente—PNA*.
- Ministerio del Ambiente (MINAM). (2021a). *Protocolo Sectorial para la Protección de Personas Defensoras Ambientales*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2037171/RM.%20134-2021-MINAM%20con%20anexo%20Protocolo%20Sectorial.pdf.pdf>
- Ministerio del Ambiente (MINAM). (2022). *Decreto Supremo que declara de interés nacional la emergencia climática*. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-declara-de-interes-nacional-la-emergenci-decreto-supremo-n-003-2022-minam-2033317-1/>
- Ministerio de Cultura (MINCUL). (2022). *Directiva para la adopción de medidas de prevención de situaciones que pongan en riesgo a las personas indígenas u originarias y del pueblo afroperuano defensoras de sus derechos colectivos en el marco del Decreto Supremo N° 004-2021-JUS y las competencias del Ministerio de Cultura*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3109835/RM%20134-2022-DM-MC%20-%20ANEXO.pdf.pdf?v=1652886380>
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2019). *Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030*. https://www.mef.gob.pe/concdecompetitividad/Plan_Nacional_de_Competitividad_y_Productividad_PNCP.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2022). *Marco Macro Económico Multianual 2023—2026*. https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2023_2026.pdf
- Nasi, R. (2022). The glasgow leaders' declaration on forests and land use: Significance toward "Net Zero". *Global Change Biology*, 28(6), 1951–1952. <https://doi.org/10.1111/gcb.16039>
- Newell, P., & Taylor, O. (2018). Contested landscapes: The global political economy of climate-smart agriculture. *The Journal of Peasant Studies*, 45(1), 108–129. <https://doi.org/10.1080/03066150.2017.1324426>
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2021). *TRAS EL DINERO DEL ORO ILÍCITO: FORTALECIENDO LA LUCHA CONTRA LAS FINANZAS DE LA MINERÍA ILEGAL El caso de Perú*. <https://www.oas.org/es/sms/ddot/docs/Tras-el-dinero-del-oro-ilicito-El-caso-de-Peru.pdf>
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). (2023, May 6). *Detalle de supervisiones ambientales por tipo de supervisión regular en Unidad fiscalizable: Palmas del Espino*

- Sectores Palmawasi, Fray Martín y Primavera.*
<https://publico.oefa.gob.pe/Portalpifa/IntervencionesUF.do?nivel=1&codigo=UF0013950>
- Ojo Público. (2020, June 10). *Grupo Palmas dice que no necesita certificación para su cadena de suministro de aceite.* <https://ojo-publico.com/1893/grupo-palmas-dice-que-no-necesita-certificacion-para-aceite-de-palma>
- Phillips-Connolly, K., & Connolly, A. J. (2017). When Amazon ate Whole Foods: Big changes for Big Food. *International Food and Agribusiness Management Review*, 20(5), 615–622.
<https://doi.org/10.22434/IFAMR2017.0074>
- Powell, L. L., Capela, J., Guedes, P., & Beja, P. (2023). EU deforestation law overlooks emerging crops. *Science*, 379(6630), 340–341. <https://doi.org/10.1126/science.adf9994>
- Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (Ed.). (2021). *Cobertura y Pérdida de Bosque Húmedo Amazónico.*
[https://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/descargas_geobosque/perdida/documentos/Reporte_Cobertura_y_Perdida_de_Bosque_Humedo_Amazonico_2021.pdf?Tue%20Apr%2011%202023%2023:23:57%20GMT+0100%20\(hora%20de%20verano%20brit%C3%A1nica\)](https://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/descargas_geobosque/perdida/documentos/Reporte_Cobertura_y_Perdida_de_Bosque_Humedo_Amazonico_2021.pdf?Tue%20Apr%2011%202023%2023:23:57%20GMT+0100%20(hora%20de%20verano%20brit%C3%A1nica))
- Quispe Quezada, U. R. (2021). Agronegocios y sus potencialidades productivas rumbo al bicentenario. *Puriq*, 3(3), 377–388. <https://doi.org/10.37073/puriq.3.3.201>
- Rojas, E. (2021). *Riesgo de deforestación asociada a la infraestructura vial existente y proyectada en los departamentos de Loreto, San Martín y Ucayali.* <https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2021/11/125-Resumen-Ejecutivo-NDC-18-noviembre.pdf>
- Scheidel, A., Del Bene, D., Liu, J., Navas, G., Mingorría, S., Demaria, F., Avila, S., Roy, B., Ertör, I., Temper, L., & Martínez-Alier, J. (2020). Environmental conflicts and defenders: A global overview. *Global Environmental Change*, 63, 102104.
<https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2020.102104>
- Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR). (2013). *Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.*
- Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR). (2017). *Cuadro Estadístico de Autorizaciones de Desbosque 2011-2016.*
<https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/cuadro-estadistico-de-autorizaci%C3%B3n-de-desbosque-serfor>
- Sierra Praeli, Y. (2022, February 9). Menonitas en Perú: Tres colonias investigadas por la deforestación de casi 4 mil hectáreas de bosque en la Amazonía. *MONGABAY.*
<https://es.mongabay.com/2022/02/menonitas-en-peru-tres-colonias-investigadas-por-la-deforestacion-de-casi-4-mil-hectareas-de-bosque-en-la-amazonia/>
- Sierra y Selva Exportadora. (2021). *Mercados y Tendencias para la Oferta Exportable del Café.*
- Sierra y Selva Exportadora. (2022). *Ficha de Agroexportación: Región Loreto.*
<https://repositorio.sierraexportadora.gob.pe/bitstream/handle/SSE/430/Ficha%20Loreto%202021.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Sierra y Selva Exportadora. (2023a). *Ficha Agroexportación—Amazonas*.
<https://repositorio.sierraexportadora.gob.pe/bitstream/handle/SSE/544/Amazonas%2023.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sierra y Selva Exportadora. (2023b). *Ficha Agroexportación—Madre de Dios*.
<https://repositorio.sierraexportadora.gob.pe/bitstream/handle/SSE/557/MADRE%20DE%20DIOS%202022.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sierra y Selva Exportadora. (2023c). *Ficha Agroexportación—Ucayali*.
<https://repositorio.sierraexportadora.gob.pe/bitstream/handle/SSE/550/Ucayali.jpg?sequence=1&isAllowed=y>
- Simonet, G., Subervie, J., Ezzine-de-Blas, D., Cromberg, M., & Duchelle, A. E. (2019). Effectiveness of a REDD+ Project in Reducing Deforestation in the Brazilian Amazon. *American Journal of Agricultural Economics*, 101(1), 211–229. <https://doi.org/10.1093/ajae/aay028>
- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). (2022, May 25). *Midagri aún no ha logrado adecuar a más de un millón y medio de usuarios agrarios*.
<https://www.actualidadambiental.pe/opinion-midagri-aun-no-ha-logrado-adecuar-a-mas-de-un-millon-y-medio-de-usuarios-agrarios/>
- Sy, V. D., Herold, M., Achard, F., Beuchle, R., Clevers, J. G. P. W., Lindquist, E., & Verchot, L. (2015). Land use patterns and related carbon losses following deforestation in South America. *Environmental Research Letters*, 10(12), 124004. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/10/12/124004>
- Torres, P., & Araujo, J. P. (2019). *Manual sobre la Autorización de Desbosque: Herramienta para Minimizar los Impactos de la Deforestación por la Construcción de Carreteras en Loreto*. SPDA. https://spda.org.pe/?wpfb_dl=4148
- Trish Glazebrook & Emmanuela Opoku. (2018). Defending the Defenders: Environmental Protectors, Climate Change and Human Rights. *Ethics and the Environment*, 23(2), 83.
<https://doi.org/10.2979/ethicsenviro.23.2.05>
- United Nations Climate Change (UNFCCC). (2016). *Acuerdo de París*.
https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf
- Universidad Nacional Agraria de La Molina, & Dourojeanni, M. (2022). Menonitas y deforestación en América del Sur. *Revista de Investigaciones de La Universidad Le Cordon Bleu*, 9(1), 79–93.
<https://doi.org/10.36955/RIULCB.2022v9n1.007>
- U. S. Agency for International Development (USAID). (2017). *REPORTE DE SÍNTESIS #1: LOS PATRONES Y CONDUCTORES DE LA DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONÍA PERUANA*.
https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00KZ4D.pdf
- Verschuuren, J. (2016). The Paris Agreement on Climate Change: Agriculture and Food Security. *European Journal of Risk Regulation*, 7(1), 54–57.
<https://doi.org/10.1017/S1867299X00005389>
- Vicente, V. (2022, October 27). *La otra cara del boom de la palma aceitera*.
<https://elfoco.pe/2022/10/medio-ambiente/la-otra-cara-del-boom-de-la-palma-aceitera/>

- VIVIENDA. (2008). *Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089—Decreto Legislativo que Establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales*.
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H977557>
- Vogel, B. (2011). The Letter from Dublin: Climate Change, Colonialism, and the Royal Society in the Seventeenth Century. *Osiris (Bruges)*, 26(1), 111–128. <https://doi.org/10.1086/661267>
- West, T. A. P., Börner, J., Sills, E. O., & Kontoleon, A. (2020). Overstated carbon emission reductions from voluntary REDD+ projects in the Brazilian Amazon. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(39), 24188–24194. <https://doi.org/10.1073/pnas.2004334117>
- Zhunusova, E., Ahimbisibwe, V., Sen, L. T. H., Sadeghi, A., Toledo-Aceves, T., Kabwe, G., & Günter, S. (2022). Potential impacts of the proposed EU regulation on deforestation-free supply chains on smallholders, indigenous peoples, and local communities in producer countries outside the EU. *Forest Policy and Economics*, 143, 102817.
<https://doi.org/10.1016/j.forpol.2022.102817>

Documentos de Trabajo de Oxfam

Los Documentos de Trabajo de Oxfam han sido elaborados para contribuir al debate público e invitar a la retroalimentación sobre temas de política de desarrollo y ayuda humanitaria. Son documentos “en progreso” y no necesariamente constituyen publicaciones finales ni reflejan las posiciones políticas de Oxfam. Las opiniones y recomendaciones expresadas son del autor y no necesariamente de Oxfam.

Para obtener más información o comentar sobre este documento, envíe un correo a comunicaciones.peru@oxfam.org

© Fundación Oxfam Intermón 2025

© Oxfam en Perú 2025

Publicado por Oxfam en Perú. Febrero de 2025

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 21 organizaciones que trabaja con sus socios y aliados, llegando a millones de personas en todo el mundo. Juntos, enfrentamos las desigualdades para acabar con la pobreza y la injusticia, ahora y a largo plazo, por un futuro más igualitario. Por favor, escribe a comunicaciones.peru@oxfam.org para obtener más información o visita www.peru.oxfam.org

Oxfam America (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Aotearoa (www.oxfam.org.nz)
Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)
Oxfam-in-Belgium (www.oxfamsol.be)
Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br)
Oxfam Canada (www.oxfam.ca)
Oxfam Colombia (www.oxfamcolombia.org)
Oxfam France (www.oxfamfrance.org)
Oxfam Germany (www.oxfam.de)
Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)

Oxfam IBIS (Denmark) (www.oxfamibis.dk)
Oxfam India (www.oxfamindia.org)
Oxfam Intermón (Spain) (www.oxfamintermon.org)
Oxfam Ireland (www.oxfamireland.org)
Oxfam Italy (www.oxfamitalia.org)
Oxfam Mexico (www.oxfamMexico.org)
Oxfam Novib (Netherlands) (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)
Oxfam South Africa (www.oxfam.org.za)
KEDV (www.kedv.org.tr)

www.peru.oxfam.org



OXFAM