

CULTIVOS AGROENERGÉTICOS EN LA AMAZONÍA PERUANA

INTRODUCCIÓN:

La conservación del Patrimonio Forestal de la Nación y su biodiversidad es una obligación constitucional del Estado peruano, como ente administrador responsable de las políticas y normativas que rigen la gestión de los recursos naturales. De acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Perú, es deber del Estado conservar y fomentar el uso sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica¹.

Tradicionalmente la deforestación en el Perú se ha debido principalmente a la expansión de la agricultura migratoria, la ganadería, la proliferación de los cultivos ilícitos, la expansión urbana y las obras de infraestructura vial. Sin embargo, durante los últimos años han aparecido nuevas amenazas a la conservación e integridad de los bosques. Entre ellas el incremento de la exploración y explotación de hidrocarburos, los megaproyectos de infraestructura vial y energética, así como la expansión de los monocultivos agroindustriales y agroenergéticos de especies introducidas para la producción de biocombustibles. Estos últimos han demostrado ser una de las principales causas de deforestación de bosques tropicales, generando graves impactos ambientales, sociales y económicos².

En tal sentido, la instalación de cultivos agroenergéticos en la Amazonía Peruana viene siendo considerada una fuente de materia prima para la producción de biocombustibles³, sin contemplar que los enfoques políticos, técnicos y normativos relacionados a la promoción de estos cultivos podrían afectar áreas de bosques tropicales y territorios indígenas generando graves impactos ambientales y sociales, dado su potencial para incentivar la deforestación, producir contaminación, incrementar las emisiones de gases de efecto invernadero, así como la superposición de derechos con tierras de comunidades, entre otros.

A ello se añade que en el Perú no existe un catastro rural, ni forestal, ni de las áreas deforestadas, por lo cual, la expansión de los cultivos energéticos constituyen una amenaza a los bosques naturales en tanto generan incentivos que promueven procesos masivos de deforestación, quema y ocupación de bosques primarios, mediante el tráfico de tierras para el establecimiento de monocultivos agroenergéticos.

En razón a ello, el presente documento tiene como finalidad sugerir una serie de recomendaciones a ser tomadas en consideración por el Ministerio del Ambiente en relación a la producción de biocombustibles a partir de la instalación de monocultivos agroenergéticos en la Amazonía peruana, a fin de establecer las salvaguardas necesarias para evitar que dicha actividad se convierta en un incentivo para la deforestación, la invasión de bosques para su conversión a áreas agrícolas, tráfico de tierras, entre otros ilícitos que afecten la integridad del Patrimonio Forestal Nacional.

¹ El artículo 67° de la Constitución Política del Perú señala como deber del Estado la promoción del uso sostenible de los recursos naturales. Asimismo, el artículo 68° dispone que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

² De acuerdo a un estudio de la Universidad de Columbia, la expansión de cultivos de alto rendimiento de palma aceitera en el Perú está contribuyendo a la deforestación, fenómeno que se ha venido incrementando en los últimos años. Ver: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/05/120503_peru_palma_aceitera_am.shtml. Consulta 09 de mayo de 2012.

³ Al respecto, desde la promulgación de la Ley N° 28054 y el Decreto Supremo N° 021-2007-EM, normas con las que el Estado intenta promover los cultivos agroenergéticos, se ha incrementado la demanda de aceite de palma para la elaboración de Biodiesel, y consecuentemente también la demanda de tierras para su cultivo.

RECOMENDACIONES:

- **En materia de Ordenamiento Territorial:** En función a las competencias otorgadas⁴ como Autoridad Ambiental, se recomienda al Ministerio del Ambiente asumir un rol protagónico en la promoción, coordinación y supervisión de los procesos de elaboración, definición e implementación de la Zonificación Ecológica Económica en las regiones de la Amazonía, en especial, en la definición técnica y jurídica de las categorías de uso⁵ definidas en dicho instrumento.
- **Redimensionamiento de Bosques de Producción Permanente:** Si bien el ente competente en cuanto al redimensionamiento de Bosques de Producción Permanente – BPP⁶ es el Ministerio de Agricultura, la formulación y propuestas de políticas y estrategias nacionales para la gestión de los recursos naturales y de la diversidad biológica se encuentra bajo el ámbito de las competencias otorgadas al Ministerio del Ambiente⁷, y por ende se exhorta a dicha entidad ejercer un rol protagónico en torno a las políticas, planes, estrategias y normas de carácter nacional sobre la diversidad biológica y sus componentes en los bosques; así como coordinar la implementación de la Política Nacional Ambiental con los sectores, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. En esta línea, también se recomienda al Ministerio del Ambiente oficializar y publicar la Lista Nacional de los Ecosistemas Frágiles; así como precisar las regulaciones y limitaciones para su uso.

⁴ Conforme al Artículo 12º del Decreto Supremo Nº 087-2004-PCM, publicado el 23 de diciembre de 2004.

Artículo 12.- Funciones del CONAM para la Zonificación Ecológica y Económica-ZEE

Corresponde al CONAM en materia de Zonificación Ecológica y Económica-ZEE, las siguientes funciones específicas:

- Elaborar concertadamente la Estrategia Nacional de la Zonificación Ecológica y Económica - ZEE;
- Elaborar concertadamente y presentar a la Comisión Ambiental Transectorial el Plan Operativo BIANUAL de la ZEE;
- Proponer las normas pertinentes para la viabilidad de los procesos de ZEE;
- Elaborar y difundir manuales sobre procedimientos y metodología para la ZEE;
- Promover, coordinar, y supervisar los procesos de ZEE en el ámbito nacional;
- Resolver en última instancia administrativa cuando exista contradicción entre las decisiones sectoriales o de otros niveles de gobierno, sobre las categorías de uso definidas en la ZEE;
- Promover y participar en la capacitación permanente sobre los temas relacionados a ZEE y ordenamiento territorial;
- Promover la difusión de los estudios de Zonificación Ecológica y Económica que se aprueben; y
- Llevar un registro con las ZEE en proceso de elaboración y aprobadas.

⁵ Artículo 9.- Categorías de Uso

Como producto de la evaluación de las Unidades Ecológicas Económicas-UEE se identificará las diversas opciones de uso sostenible de dicho territorio. El tipo de la categoría corresponderá a la aptitud de uso predominante de dicha UEE. Las categorías de uso a utilizar en el proceso de ZEE serán las siguientes:

- Zonas productivas, que según la naturaleza del territorio, incluye zonas que tienen mayor aptitud para uso: agropecuario, forestal, industrial, pesquero, acuícola, minero, turístico, entre otras;
- Zonas de protección y conservación ecológica, que incluye las Áreas Naturales Protegidas en concordancia con la legislación vigente, las tierras de protección en laderas; las áreas de humedales (pantanos, aguajales y cochas). También se incluyen las cabeceras de cuenca y zonas de colina que por su disección son consideradas como de protección de acuerdo al reglamento de clasificación de tierras y las áreas adyacentes a los cauces de los ríos según la delimitación establecida por la autoridad de aguas;
- Zonas de tratamiento especial, que incluyen áreas arqueológicas, histórico culturales, y aquellas que por su naturaleza biofísica, socioeconómica, culturas diferenciadas y geopolíticas, requieren de una estrategia especial para la asignación de uso: (zonas de indígenas con aislamiento voluntario, zonas para la seguridad nacional, etc.);
- Zonas de recuperación, que incluye áreas que requieren de una estrategia especial para la recuperación de los ecosistemas degradados o contaminados; y
- Zonas urbanas o industriales, que incluye las zonas urbanas e industriales actuales, las de posible expansión, o el desarrollo de nuevos asentamientos urbanos o industriales.

⁶ Resolución Ministerial Nº 0586-2004-AG publicada el 26 de agosto de 2004 y sus modificaciones.

⁷ Literal I) del numeral 3.3 del Art. 3º del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 007-2008-MINAM, publicado el 06 de diciembre de 2008.



- **Cambio de Uso de las Tierras Forestales y de Protección:** La Ley N° 29763⁸, en cumplimiento con el marco normativo forestal y en concordancia con la Política Nacional del Ambiente⁹, establece la prohibición expresa del cambio de uso actual con fines agropecuarios en tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección, con o sin cobertura vegetal. En igual sentido, para las tierras con cobertura boscosa, pero clasificadas como de capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivo permanente, la citada ley otorga opinión vinculante al Ministerio del Ambiente previa al otorgamiento de autorización de cambio de uso actual a fines agropecuarios¹⁰. Por tanto, compete al MINAM¹¹ la implementación de salvaguardas técnicas y legales que eviten la conversión de las tierras forestales en tierras para usos agropecuarios, así como precisar su rol institucional en cuanto a dicho procedimiento.
- **Estándares Ambientales:** Entre las funciones del Ministerio del Ambiente se encuentra las de elaborar los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y los Límites Máximos Permisibles (LMP)¹², para las actividades económicas que generan impactos, de entre las que se encuentra las actividades de carácter agroindustrial y agroenergético. Al respecto, mediante Carta N° 065-2012/SPDE se solicitó al MINAM¹³ elabore, promulgue y publique los estándares ambientales requeridos para el desarrollo de actividades relacionadas a la instalación de monocultivos agroindustriales o agroenergéticos (tales como la palma aceitera, higuera, piñón blanco, entre otros), y de manera especial, en la Amazonía peruana, según se señala a continuación:
 - Estándares de Calidad Ambiental para agua y suelo requeridos para la instalación de monocultivos agroindustriales y agroenergéticos en la Amazonía peruana.
 - Límites Máximos Permisibles de las emisiones y efluentes requeridos en la actividad agroindustrial de instalación de monocultivos agroenergéticos en la Amazonía peruana.

Ello toda vez que no solo existen proyectos de iniciativas privadas vinculadas a la instalación de monocultivos agroenergéticos o agroindustriales, sino que además, mediante la utilización de recursos públicos, los Gobiernos Regionales y otras entidades del Estado vienen promoviendo la implementación de estos proyectos a través del Sistema Nacional de Inversiones Públicas – SNIP, sin observar que dichos proyectos de inversión se encuentran bajo el ámbito¹⁴ de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental¹⁵ y su Reglamento¹⁶.

⁸ Conforme se observa en los Artículos 37º y 38º, respectivamente.

⁹ Al respecto, la Política Nacional del Ambiente, aprobada mediante Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, de fecha 23 de mayo de 2009, precisa los lineamientos de política sobre los bosques, entre los que se encuentra la de prevenir la reducción y degradación de los bosques y sus recursos naturales por prácticas ilegales como tala, quema, comercio y **cambio de uso de la tierra**.

¹⁰ Al respecto, el literal K) del Art. 97 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, establece la promoción de políticas encaminadas a mejorar el uso de la tierra, como uno de los lineamientos de la política sobre la diversidad biológica.

¹¹ El Art. 4.1 del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, señala que el Ministerio del Ambiente es el organismo del Poder Ejecutivo rector del sector ambiental, que desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la política nacional del ambiente. Asimismo, cumple la función de promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas.

¹² Literal c) del numeral 3.3 del Art. 3º del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2008-MINAM, publicado el 06 de diciembre de 2008.

¹³ Solicitud alcanzada mediante Carta N° 065-2012/SPDE, de fecha 27 de abril de 2012.

¹⁴ El Reglamento de la Ley N° 28054, Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2005-EM, señala que los proyectos de inversión en cultivos para la producción de biocombustibles cumplirán con la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.

¹⁵ Ley N° 27446, publicada el 23 de abril de 2001.

¹⁶ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, cuyo Anexo II, incluye un listado detallado de proyectos de inversión que se encuentran comprendidos en el mismo, como es el caso de los proyectos agrícolas en tierras de aptitud forestal,



- **Especies para Reforestación:** Sugerimos al Ministerio del Ambiente y al Ministerio de Agricultura remitan al Congreso de la República sus posiciones institucionales y recomendaciones técnicas en torno a la presentación de Proyectos de Ley¹⁷ que buscan la promoción de cultivos agroenergéticos **como especies de reforestación**, a fin de recuperar los suelos deforestados. En igual sentido, se recomendó al Ministerio del Ambiente emitir los lineamientos y/o regulaciones para evitar la introducción y propagación de especies exóticas tales como la *Elaeis guineensis*, en concordancia con la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica¹⁸ adoptada por el Perú.

- **Lineamientos en cuanto a los Biocombustibles:** En relación a los aspectos ambientales en la promoción de los biocombustibles que viene implementando el Estado, el Ministerio del Ambiente viene puntualizando¹⁹ una serie de recomendaciones en relación a la instalación de cultivos agroenergéticos así como en otros cultivos de uso agroindustrial, los cuales son:
 - No afectación negativa al Bosque Primario
 - Uso eficiente del agua
 - No competencia con cultivos alimenticios

No obstante, ante la inexistencia de lineamientos técnicos detallados aprobados, así como la implementación de regulaciones acordes con dichas afirmaciones emitidas por la Autoridad Ambiental, se exhortó al MINAM adopte las medidas necesarias para la concretización de dichas propuestas.

Lima, 09 de mayo de 2012.

permanente o de protección, correspondientes al Sector Agricultura, en concordancia con el Art. 18º del Decreto Legislativo 1078, publicado el 28 de junio de 2008.

¹⁷ Al respecto, se encuentra el Proyecto de Ley Nº 930-2011-CR, que busca la promoción del cultivo de la palma aceitera como especie de reforestación y cultivo alternativo a la producción de la hoja de coca, con el objeto de promover el desarrollo sostenible socioeconómico, la **recuperación de los suelos deforestados**, brindar una opción de competitividad para los pequeños y medianos agricultores, y asegurar la soberanía y seguridad alimentaria nacional.

¹⁸ Aprobado mediante Decreto Supremo Nº 102-2001-PCM, publicado el 05 de setiembre de 2001.

¹⁹ <http://blog.pucp.edu.pe/media/2360/20090416-promocion%20Biocomustibles%20MINAM.pdf>. Consulta: 08.05.2012