

## ANEXO I LA AMAZONÍA PERUANA

### I Caracterización de la Amazonía Peruana

- **Ubicación y Extensión**

El ámbito biogeográfico y geológico de la Cuenca Amazónica abarca entre 605 y 780 millones de hectáreas<sup>1,2</sup>. El Perú es el segundo país en el mundo en extensión amazónica con aproximadamente 778 450 km<sup>2, 3</sup>. Esta situación califica al Perú como un país amazónico con importante presencia en la región, lo cual debe ser considerado como una fortaleza y una oportunidad al momento de elaborar políticas nacionales y regionales sobre la Amazonía.

#### DISTRIBUCIÓN DE LA SUPERFICIE AMAZÓNICA POR PAÍS

País	Cuenca Amazónica (%)	Área aprox. de Amazonía por país (km <sup>2</sup> )	Área del país en Amazonía (%)
Brasil	60.5	3 570 000	42.0
Perú	13.0	770 000	60.0
Bolivia	12.3	724 000	65.9
Colombia	6.8	399 183	35.4
Ecuador	2.0	115 911	40.8
Venezuela	0.7	41 956	4.6
Guyana	2.7	160 000	74.0
Surinam	2.1	124 500	76.2
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>5 905 550</b>	

Fuente: Áreas Protegidas de la Cuenca del Amazonas: diagnóstico preliminar de su estado actual y revisión de las políticas formuladas para su manejo - Rojas & Castaño, 1990

Nota: No incluye Guyana Francesa

<sup>1</sup> DOUROJEANNI, M.J. ¿Amazonía - Que hacer?. Iquitos: Centro de Estudios Teológicos de la Amazonía (CETA). 1990.

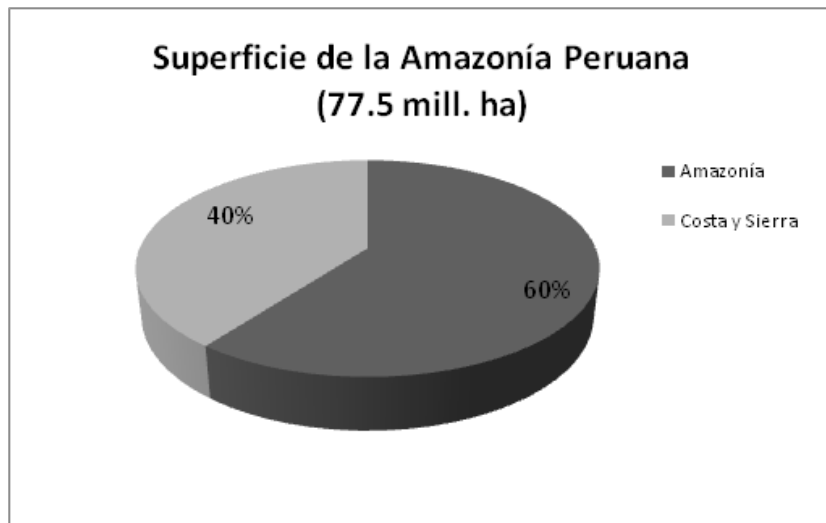
<sup>2</sup> ROJAS, M. & Castaño, U.C. Áreas Protegidas de la Cuenca del Amazonas: diagnóstico preliminar de su estado actual y revisión de las políticas formuladas para su manejo. Bogotá: Red Latinoamericana de Cooperación Técnica. 1990.

<sup>3</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA (IIAP). Diversidad de Vegetación de la Amazonía Peruana expresada en un Mosaico de Imágenes de Satélite. Iquitos: Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana. 2004.



Fuente: Áreas Protegidas de la Cuenca del Amazonas: diagnóstico preliminar de su estado actual y revisión de las políticas formuladas para su manejo - Rojas & Castaño, 1990

Políticamente, la Amazonía peruana comprende las regiones de Loreto, Ucayali, Madre de Dios y parte de los departamentos de Amazonas, Cajamarca, Huancavelica, La Libertad, Pasco, Piura, Puno, Ayacucho, Junín, Cusco, San Martín y Huánuco. De acuerdo al trabajo realizado por el MINAM, que consideró a la selva amazónica como un gran ecosistema, la superficie de la Amazonía peruana es de 77 535 348 ha, que representa el 60.3% de la superficie total del país<sup>4</sup>. La importancia de tomar medidas para la consulta y consenso de las políticas, planes y proyectos en torno a la Amazonia, radica en que los impactos de las mismas estarían afectando a más del 60% del territorio nacional y al 13% de la Amazonia a nivel regional.



Fuente: MINAM, 2009. Mapa de la Deforestación de la Amazonía Peruana 2000.

<sup>4</sup> MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM) . Mapa de la Deforestación de la Amazonía Peruana 2000. Lima: Ministerio del Ambiente. 2009.

La distribución de la superficie de la Selva Amazónica por región, se aprecia en el siguiente cuadro:

**DISTRIBUCIÓN DE LA SUPERFICIE AMAZÓNICA PERUANA POR REGIÓN**

Departamento	Área Total (ha)	Área Amazónica		Área Bosque en Amazonía	
		Ha	%	Ha	%
Puno	7 201 227.00	1 600 206.02	22.22	1 443 575.16	90.21
Madre de Dios	8 518 263.00	8 502 913.24	99.82	8 215 301.46	96.62
Huancavelica	2 213 147.00	70 658.63	3.19	18 345.02	25.96
Cuzco	7 189 197.00	3 709 011.98	51.59	3 101 449.89	83.62
Ayacucho	4 381 480.00	342 297.12	7.81	203 208.83	59.37
Piura	3 589 249.00	69 280.53	1.93	33 624.87	48.53
La Libertad	2 479 456.00	84 753.23	3.42	77 521.97	91.47
Amazonas	3 924 913.00	3 728 796.67	95.00	2 659 357.40	71.32
San Martín	5 125 331.00	4 905 218.73	95.71	3 533 596.36	72.04
Loreto	36 885 195.00	36 885 195.00	100.00	35 354 262.05	95.85
Cajamarca	3 402 288.00	773 179.46	22.73	217 133.60	28.08
Pasco	2 531 959.00	1 759 547.72	69.49	1 443 371.38	82.03
Huánuco	3 772 224.00	2 347 732.29	62.24	1 724 007.03	73.43
Junín	4 440 967.00	2 515 538.40	56.64	1 739 497.68	69.15
Ucayali	10 241 055.00	10 241 055.00	100.00	9 483 011.30	92.60
<b>TOTAL</b>	<b>105 895 951.00</b>	<b>77 535 384.02</b>		<b>69 247 264.00</b>	

Fuente: MINAM, 2009. Mapa de la Deforestación de la Amazonía Peruana 2000.

La Amazonía comprende 15 de las 24 regiones del país, por lo que en las políticas, planes, programas se tiene que involucrar a 15 gobiernos regionales que deben coordinar activamente con el gobierno central y entre sí, lo cual se considera un reto en un contexto de debilidad en la coordinación intergubernamental e interregional.

Fisiográficamente, la Amazonía peruana presenta zonas diferenciadas<sup>5</sup>:

- ✓ **La llanura amazónica o Selva Baja:** Se encuentra en la vertiente oriental de la cuenca amazónica, ubicada debajo de los 600 msnm, se caracteriza por su poca variación topográfica, por un complicado sistema hidrográfico y por enormes áreas de planicies aluviales o terrenos colinosos no inundables<sup>6</sup>, además presenta una gran diversidad florística<sup>7</sup>.
- ✓ **La Selva Alta o pie de monte,** ubicada desde los 600 a 2 000 msnm, de fisiografía más accidentada, presenta una vegetación vigorosa y variada con presencia de epifitas<sup>8</sup>.
- ✓ **La montaña amazónica o bosque montano,** que se encuentra desde los 2 000 a 3 000 msnm. Dentro de la montaña amazónica, pero entre los 3 000 a 3 800 msnm, se encuentra la ceja de Selva, donde la vegetación natural se presenta en forma densa y con abundancia de epifitas y el estrato arbóreo es achaparrado<sup>9, 10</sup>.

Hidrográficamente, la Amazonía peruana está drenada por numerosos ríos de diferentes caudales originados en áreas climáticamente diferenciadas, entre los cuales destacan: Amazonas, Marañón, Napo, Ucayali y Madre de Dios<sup>11</sup>.

#### • Factores Ambientales

El Perú es uno de los 10 países mega diversos del mundo. El cambio climático constituye una amenaza a la megadiversidad que presenta el país, por lo que es considerado un país de alta vulnerabilidad<sup>12</sup>. La Amazonía alberga una gran variedad de especies de flora y fauna y es un área importante de endemismos, por lo que constituye una reserva genética de importancia mundial para el desarrollo de la humanidad<sup>13</sup>. En la Amazonía Peruana se distinguen tres regiones climáticas<sup>14</sup>:

<sup>5</sup> INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES (INRENA). Guía Explicativa del Mapa Forestal 1995. Lima: Instituto Nacional de Recursos Naturales.

<sup>6</sup> KALLIOLA, R.; PUHAKKA, M.; DANJOY, W. (Eds.). Amazonía peruana. Vegetación húmeda tropical en el llano subandino. Proyecto Amazonía. Finlandia: Universidad de Turku-ONERN. 1993.

<sup>7</sup> Ídem

<sup>8</sup> Ibídem

<sup>9</sup> INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES (INRENA). Guía Explicativa del Mapa Forestal 1995. Lima: Instituto Nacional de Recursos Naturales. 1996.

<sup>10</sup> INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES (INRENA). Monitoreo de la Deforestación en la Amazonía Peruana. Lima: Dirección General de Medio Ambiente Rural. 1996. Pg. 35.

<sup>11</sup> KALLIOLA, R.; PUHAKKA, M.; DANJOY, W. (Eds.). Amazonía peruana. Vegetación húmeda tropical en el llano subandino. Proyecto Amazonía. Finlandia: Universidad de Turku-ONERN. 1993

<sup>12</sup> MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM). Segunda Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Lima: Ministerio del Ambiente. 2010.

<sup>13</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA), ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA (OTCA) & CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO (CIUP). Perspectivas del Medio Ambiente en la Amazonía – GEO Amazonía. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) & Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). 2009.

<sup>14</sup> MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM). Segunda Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Lima: Ministerio del Ambiente. 2010.

– **Ceja de Selva:** clima tropical, con una temperatura anual promedio que fluctúa entre los 22°C y 26°C, lo que la hace la región más lluviosa del Perú.

– **Selva Alta:** clima tropical, con una temperatura anual de 31°C y pocas variaciones térmicas durante el año, lo que la hace la más caliente.

– **Selva Baja:** clima cálido y húmedo, con precipitaciones que no sobrepasan los 3,000 mm anuales.

El agua que drena de los bosques Amazónicos al océano Atlántico constituye del 15 al 20% de la descarga total mundial de agua dulce fluvial y podría influir sobre algunas de las grandes corrientes oceánicas que son importantes reguladoras del sistema climático a nivel global. Por lo tanto, la Amazonía peruana brinda servicios ambientales relacionados con la regulación del ciclo hidrológico y la conservación del bosque amazónico será necesaria para estabilizar el clima mundial<sup>15,16</sup>.

A pesar de la gran extensión, diversidad y densidad de los bosques amazónicos, en la actualidad, la Amazonía vive un proceso de degradación ambiental<sup>17</sup> que se expresa en deforestación creciente, pérdida de biodiversidad, contaminación de agua y degradación de la calidad ambiental en las áreas urbanas. Esta situación ambiental es el resultado de un conjunto de procesos y fuerzas motrices, que afectan adversamente a este ecosistema complejo y sus servicios ecosistémicos, los cuales están relacionados con la calidad de vida de las poblaciones locales, nacionales y de toda la región Amazónica.

Parte de esta degradación ambiental es ocasionada por la deforestación producto de la agricultura migratoria y la expansión de la frontera agrícola, siendo actualmente una de las causas la promoción desordenada de cultivos agroenergéticos para la producción de biocombustibles<sup>18</sup>.

Sin embargo, al referirnos a nuestra situación como país respecto al cambio climático y la emisión de gases de efecto invernadero, a diferencia de los países desarrollados, en los que la mayor emisión proviene de la quema de combustibles fósiles para producir energía (petróleo y carbón principalmente), en el Perú la mayor emisión neta del país proviene del sector “Uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura”, principalmente por la deforestación en la Amazonía

---

<sup>15</sup> *Ibíd*em

<sup>16</sup> Los bosques amazónicos no solo brindan beneficios como la captura de carbono y la regulación del ciclo hidrológico, sino que también protegen el suelo de la erosión hídrica y eólica, sirven como protección contra deslizamientos de tierra en lugares de fuerte pendiente y mantiene la estructura del suelo, sirve como filtro para asegurar la calidad de las fuentes de agua tanto para la flora y fauna como para la población humana que depende de ella, garantiza la conservación a largo plazo de la biodiversidad y de los procesos ecológicos esenciales, permite el flujo de genes entre especies, en muchos casos endémicas.

<sup>17</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA), ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA (OTCA) & CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO (CIUP), 2009. *Perspectivas del Medio Ambiente en la Amazonía – GEO Amazonía*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) & Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

<sup>18</sup> Pese a lo señalado, la Amazonía últimamente está tomando un nuevo significado, al convertirse en un símbolo de la interacción y dependencia de las poblaciones sobre los ecosistemas naturales. Además, la Amazonía actúa como termo-regulador del clima del planeta.

peruana (47.5%). Le sigue en magnitud la generación de energía (21.2%) y los procesos industriales (18.9%)<sup>19</sup>.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que el desarrollo de los biocombustibles es considerado como una de las iniciativas para mitigar el cambio climático<sup>20</sup> a nivel nacional, es fundamental reconocer que este objetivo solo será posible cuando la instalación de cultivos agroenergéticos no contribuya a acrecentar las emisiones de gases de efecto invernadero a través de la deforestación de la amazonia por cambio de uso de suelos con cobertura boscosa.

- **Factores Económicos**

Las principales actividades productivas que se realizan en la Amazonía peruana son la agricultura, la ganadería, la pesca, la minería, la producción forestal, entre otras. La agricultura en la Selva se ha caracterizado por la práctica del sistema de “roza, tumba y quema”. La producción se mantiene por un periodo de dos o tres años y luego son abandonadas para facilitar la regeneración natural y ser cultivadas nuevamente después de un periodo de descanso que varía entre cinco a diez años<sup>21</sup>, aunque muchas veces no se cumple con este periodo generando degradación en las tierras intervenidas. Las actividades de agricultura y ganadería requieren desarrollarse en zonas con vocación agrícola o para pastos, sin embargo en muchos casos se desarrollan en zonas de aptitud forestal o de producción que fueron deforestadas para tal fin.

Al interior de la región se dan algunas diferencias en la agricultura de la Selva Baja y la Selva Alta. Las prácticas antrópicas que se realizan en la Selva Baja, son relativamente de menor intensidad que en la Selva Alta debido, principalmente, a la escasa presencia de infraestructura vial<sup>22</sup>.

**Selva Alta**<sup>23</sup>: La agricultura en esta zona se desarrolla tanto en los valles de los principales ríos — Chinchipe, Utcubamba, Mayo, Huallaga, Sisa, Biabo, Ponasa, Saposoa, Satipo, Chanchamayo, Urubamba, etc.— como en las laderas y colinas de la vertiente oriental de los Andes, localizadas por encima de los 500 msnm. En el caso de los valles, los cultivos se realizan bajo riego, con uso de maquinaria e insumos, prácticas que han sido introducidas en las décadas del 60 y 70 y que permitieron la expansión del cultivo de arroz, especialmente en la Cuenca del Huallaga, y de plantaciones de palma aceitera. En las áreas de laderas y colinas se practican los cultivos de maíz, algodón y las plantaciones de café, piña, té, coca y árboles frutales (naranja, papaya, paltos, etc.).

**Selva Baja**<sup>24</sup>: En esta área la agricultura se desarrolla mayormente en la ribera de los ríos (playas, barriales o barrizales) y en las terrazas bajas y medias de los principales valles de esta zona (ríos Ucayali, Marañón, Amazonas y Madre de Dios). Los cultivos predominantes en las áreas ribereñas son el arroz, el frejol, caupi, etc. Estos cultivos se desarrollan durante la época de las crecientes de éstos, determinando de esta manera la estacionalidad de la actividad agrícola, limitada a una

<sup>19</sup> MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM). Segunda Comunicación Nacional del Perú a la CMNUCC. Lima: Ministerio del Ambiente. 2010.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL (IGN). Atlas del Perú. Lima: Instituto Geográfico Nacional. 1989.

<sup>22</sup> INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES (INRENA). Monitoreo de la Deforestación en la Amazonía Peruana. Lima: Dirección General de Medio ambiente Rural. 1996.

<sup>23</sup> INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL (IGN). Atlas del Perú. Lima: Instituto Geográfico Nacional. 1989.

<sup>24</sup> *Ibidem*.



cosecha al año. En las terrazas bajas y medias, predominan los cultivos tanto anuales (arroz, yuca, frijol, entre otros) como los permanentes (frutales: caimito, plátano, pomarosa, pijuayo, umari, etc.). Se practica la agricultura tropical de carácter extensiva con grandes dificultades y no muy variada por su clima y orografía, de igual manera la ganadería que es poco desarrollada.

La actividad forestal es una de las principales actividades económicas convirtiéndose en la base de sus industrias, la que tiene grandes limitaciones para desarrollarse, debido a sus costos de inversión y la carencia de medios de transporte<sup>25</sup>. El ecoturismo ha cobrado particular dinamismo durante la década de los noventa. Los principales lugares visitados se encuentran en la región de la selva y en especial en algunas áreas protegidas tal como Parque Nacional del Manu, Zona Reservada Tambopata Candamo, en Madre de Dios. Reserva Nacional Pacaya Samiria en Iquitos<sup>26</sup>. La actividad ecoturística se ha vuelto una opción importante de desarrollo para muchas poblaciones locales de la Amazonía pero también es una actividad vulnerable a los impactos de las actividades productivas cuando estas se desarrollan de manera desordenada degradando los recursos naturales.

Sin embargo, en los últimos 40 años, una actividad económica que cobró una enorme importancia es el cultivo ilícito de la coca, en departamentos como San Martín, Huánuco, Junín, Ayacucho, Cusco y Puno. Esta actividad se vinculó estrechamente con la subversión que actualmente sobrevive protegiéndola<sup>27</sup>.

La vinculación entre el narcotráfico y movimientos subversivos remanentes genera que las áreas de mayor distribución de cultivos de coca presenten condiciones desfavorables que desalientan la inversión y disminuyen las alternativas de desarrollo para las poblaciones locales ante la debilidad del Estado por restablecer el orden y la seguridad en la zona.

Adicionalmente, una actividad que en la actualidad que viene cobrando fuerza en la región amazónica es la instalación de plantaciones de cultivos agroenergéticos (palma aceitera, piñón, higuera, caña de azúcar) para la producción de biocombustibles líquidos (biodiesel y etanol anhidro), actividad que representa una oportunidad para la diversificación productiva de la región, sin embargo, al ser una actividad agrícola se deben emitir políticas adecuadas para evitar que el aumento en la demanda de biocombustibles perjudique la seguridad alimentaria, la disponibilidad del recurso hídrico y fundamentalmente la afectación a los bosques.

- **Factores Sociales**

La población de la Selva supera los 3.5 millones de habitantes (censo nacional de población y vivienda del 2007), que corresponde al 13.4% de la población nacional. Los departamentos de Madre de Dios, Ucayali, San Martín y Loreto se encuentran entre los que más han crecido entre los

<sup>25</sup> MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM). Mapa de la Deforestación de la Amazonía Peruana 2000. Lima: Ministerio del Ambiente. 2009.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> DOUROJEANNI, M., BARANDIARÁN, A & DOUROJEANNI, D. Amazonía Peruana en 2021. Lima: Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza. 2009.



años 1993 y 2007. Esto indica que la región amazónica sigue siendo un polo de atracción para la migración. Aproximadamente el 54% de la población es urbana y 46% rural<sup>28</sup>.

En la Selva, el 46,0% de los residentes son pobres, en el área rural de esta región la pobreza afectó al 57,4% de su población, mientras que en la Selva urbana afectó al 32,5%, lo que la posiciona como el área urbana con mayor incidencia de pobreza en relación con la Costa urbana (21.4%) y la Sierra urbana (31.3%)<sup>29</sup>.

Las principales vías de acceso que recorren a la región amazónica peruana son: la carretera Central, la Marginal de la Selva, la carretera Federico Basadre, la carretera Iquitos – Nauta, la carretera Tarapoto – Moyobamba, Tarapoto – Yurimaguas y la carretera Interoceánica, principalmente. Las ciudades más pobladas de la Amazonía peruana son: Pucallpa, Iquitos, Jaén, Tarapoto, Belén, Yurimaguas, Tingo María, Bagua, Moyabamba, Puerto Maldonado, Tocache, La Merced, Satipo, principalmente<sup>30</sup>.

Las trochas que abrieron los madereros para sacar las trozas de madera son usadas por los agricultores que buscan nuevas tierras para sembrar sus cultivos, esta situación también se da en los bosques de protección en donde la tala genera impactos negativos debido a la erosión de los suelos. Estos agricultores invaden, rozan tumban y queman, siembran y consiguen títulos de propiedad sobre las tierras invadidas<sup>31</sup>. En este contexto también está incluida la instalación de cultivos agroenergéticos, en donde se han reportado casos de deforestación de grandes extensiones de terreno por parte de personas que buscan la titulación o compra de estas áreas al Estado.

Los altos índices de pobreza y la ausencia de las autoridades en la Amazonía, sumado a una falta de catastro rural y de acciones de saneamiento de los bosques de producción permanente, que fueron originalmente establecidos en gabinete, han generado conflictos en relación a la tenencia de la tierra, donde los invasores de áreas boscosas proceden a deforestarlas para luego tramitar el título de propiedad como si se tratase de un predio agrícola, situación que no muestra problemas en ser regularizada por parte de las autoridades que se encuentran motivadas por la expansión de la frontera agrícola y el poco compromiso hacia la conservación de los bosques. La regularización de la posesión de la tierra es competencia del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, sin embargo, actualmente sus funciones vienen siendo transferidas hacia los Gobiernos Regionales, en un proceso poco sistemático y con falta de presupuesto para el desarrollo de las actividades correspondientes. Cabe señalar que antes de la existencia de COFOPRI, la titulación y catastro rural era realizado por el Programa Especial de Titulación de Tierras -PETT que pertenecía al Ministerio de Agricultura - MINAG. De esta manera se evidencia el carácter variable de la institucionalidad relacionada a la posesión de la tierra en la Amazonía, dificultando aún más la determinación de políticas de largo plazo, así como la elaboración e implementación de planes,

<sup>28</sup> Íbidem

<sup>29</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI). *Informe Técnico: Evolución de la Pobreza al 2009*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2009.

<sup>30</sup> MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM). *Mapa de la Deforestación de la Amazonía Peruana 2000*. Lima: Ministerio del Ambiente. 2009.

<sup>31</sup> Íbidem





programas y proyectos, generando retrasos en la gestión e inseguridad y confusión en la población, lo cual es una potencial fuente de conflictos.

Sin embargo, ni el PETT ni el COFOPRI han dado una prioridad especial a los procesos de saneamiento de la propiedad en la Amazonía, situación que mantiene una situación de incertidumbre especialmente en Selva Alta donde la presión de la migración es mayor debido a la existencia de carreteras. Cabe señalar que COFOPRI sólo titula terrenos que no cuentan con cobertura boscosa, con lo cual incentiva los procesos de deforestación en la Amazonía.

De otro lado, tal como se ha mencionado anteriormente, los Gobiernos Regionales de la Amazonía vienen adquiriendo las competencias del COFORPRI en el marco del proceso de descentralización del Estado. Sin embargo, factores como: la existencia de intereses económicos, la presión de invasiones en áreas boscosas, la falta de presupuesto en los Gobiernos Regionales y una carencia de mecanismos de coordinación interinstitucional para un control, monitoreo y evaluación de estas áreas ha generado que la situación del acceso a la titulación de tierras en la Amazonía atente contra la conservación de los bosques, sus bienes y servicios ambientales, en perjuicio de la población tanto rural como urbana.

## I.2 Los Suelos de la Amazonía Peruana

### • Marco Conceptual y Jurídico

La Amazonía presenta una gran diversidad ecológica. El IIAP<sup>32</sup> indica que la interacción de las características litológicas, climatológicas, y de los procesos geológicos, geomorfológicos, pedológicos e hidrográficos, son los factores físicos que explican la alta diversidad de ecosistemas en esta región. La influencia de los diferentes factores de formación de los suelos en la Amazonía: el clima, material parental, topografía, organismos y edad de la superficie, actuando en combinación conjunta determinan diversos procesos que producen las variaciones edáficas. La formación del suelo en la Amazonía se ve influenciada por la acción del clima, apreciándose diferencias entre los suelos de las zonas de alta y baja temperatura y precipitación<sup>33</sup>.

El suelo, conjuntamente con el clima, elevación y drenaje influye en el tipo de vegetación para una zona determinada, sin embargo, ciertas características de los suelos son determinadas por la vegetación, estableciéndose así interrelaciones que se pueden observar en los aguajales y los varillales<sup>34</sup>. Respecto al tiempo como factor de formación de los suelos en la Amazonía se tiene que los suelos jóvenes generalmente son los más fértiles (terrazas bajas de los principales ríos), en comparación con los suelos de mayor tiempo de formación generalmente ácidos y de baja fertilidad natural (terrazas altas y colinas)<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA (IIAP). El recurso del Suelo en la Amazonía Peruana, Diagnóstico para su Investigación. Iquitos: Instituto Nacional de Investigación de la Amazonía Peruana. 1995.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

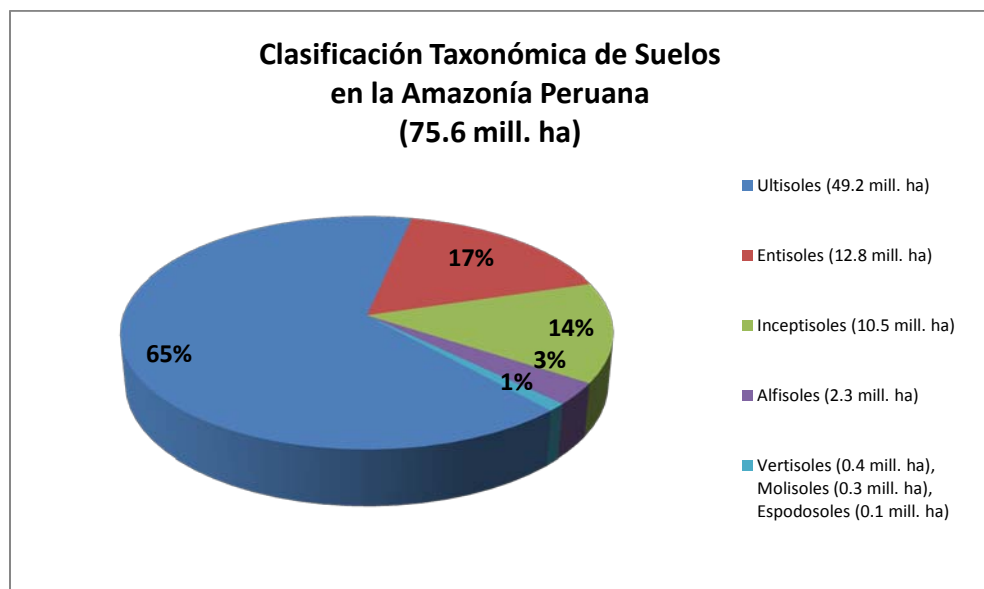
<sup>35</sup> *Ibidem*.

Dentro de las Instituciones responsables de los estudios del recurso suelo en el Perú tenemos<sup>36</sup>:

- Ministerio de Agricultura (MINAG): Manejo de la base de datos de clasificación de suelos del ex-ONERN y ex-INRENA.
- Instituto Geográfico Nacional (IGN): Elaboración de la Cartografía Nacional.
- Instituto Geológico y Mineralógico del Perú (INGEMMET): Realiza estudios geológicos y litológicos.
- Ministerio de Energía y Minas (MINEM): Manejo de los estudios de impacto ambiental de proyectos de desarrollo minero y energético.
- Ministerio del Ambiente (MINAM): Responsable de los estudios de impacto ambiental.
- Instituto de Investigación de la Amazonia Peruana (IIAP): Realiza estudios de suelos en la Amazonía.
- Proyectos especiales dependientes de la presidencia del consejo de ministros Ej. Proyecto binacional Lago Titicaca. , Olmos , Chavimochic (proyectos de desarrollo de las zonas).

• **Descripción de los Suelos Amazónicos.**

La selva peruana posee siete (07) órdenes de suelos dominantes, de un total de once (11) reportados a nivel mundial, de los cuales los Ultisoles cubren el 65% del territorio, seguidos por Entisoles e Inceptisoles con el 17 y 14%, respectivamente. Los Alfisoles, Vertisoles, Molisoles y Espodosoles, en conjunto sólo cubren el 4% del territorio amazónico<sup>37</sup>. Esto demuestra el carácter heterogéneo de los suelos de la amazonia y contribuye como a la diversidad biológica de la región. En tal sentido, de acuerdo a la clasificación taxonómica de suelos en la Amazonia Peruana, los aproximadamente 75.6 millones de hectáreas de extensión se encuentran distribuidos de la siguiente manera:



Fuente: IIAP, 1995. El recurso del Suelo en la Amazonía Peruana, Diagnóstico para su Investigación

<sup>36</sup> Disponible en [http://eusoils.jrc.ec.europa.eu/library/maps/LatinAmerica\\_Atlas/Meeting2010/08Sep/2\\_Peru.pdf](http://eusoils.jrc.ec.europa.eu/library/maps/LatinAmerica_Atlas/Meeting2010/08Sep/2_Peru.pdf) . Consulta realizada el 28 de junio de 2012.

<sup>37</sup> Ídem.

Se observa que los suelos más comunes en la Amazonía peruana son los Ultisoles, en especial en los terrenos de altura de la Selva Baja y en las terrazas antiguas de laderas de la Selva Alta, susceptible a la erosión. Son suelos ácidos y de baja fertilidad natural, profundos y bien drenados<sup>38</sup>. Siguen en importancia los Entisoles, suelos jóvenes que incluyen a los suelos aluviales mal drenados (Aquepts) principalmente en las orillas de los ríos, suelos aluviales no inundables (fluvents), así también como suelos muy jóvenes profundos ubicados en pendientes fuertes (Orthents)<sup>39</sup>. El 14% de la Selva presenta Inceptisoles, es decir, suelos también jóvenes en los que gran parte de estos se encuentran en Aguajales u otras áreas mal drenadas y también en zonas escarpadas. Los que se encuentran en topografías favorables y que están bien drenados, suelen ser fértiles, como en varios valles de la Selva Alta, en especial en el Huallaga Central<sup>40</sup>. Los Alfisoles (3%) se parecen a los Ultisoles; pero tienen menor acidez y fertilidad superior<sup>41</sup>.

Por otra parte, de acuerdo a sus características, los suelos de la Amazonía peruana se distribuyen:

### CARACTERÍSTICAS DE LOS SUELOS DE LA AMAZONÍA PERUANA

Característica	Agrupaciones de Suelos	Superficie (Mill. ha)
I	<u>Suelos ácidos de baja fertilidad natural, bien drenados, topografía plana a suavemente ondulada (Ultisoles, Distropepts).</u>	38
II	<u>Suelos de topografía escarpada, fuertemente disectados (Entisoles, Inceptisoles, Ultisoles, Alfisoles).</u>	23.4
III	<u>Suelos mal drenados, aluviales, aguajales (Aquepts, Aquepts).</u>	10.1
IV	<u>Suelos de moderada a alta fertilidad natural con topografía plana a levemente ondulada (Alfisoles, Vertisoles, Inceptisoles, Entisoles).</u>	4.1
<b>TOTAL</b>		<b>75.6</b>

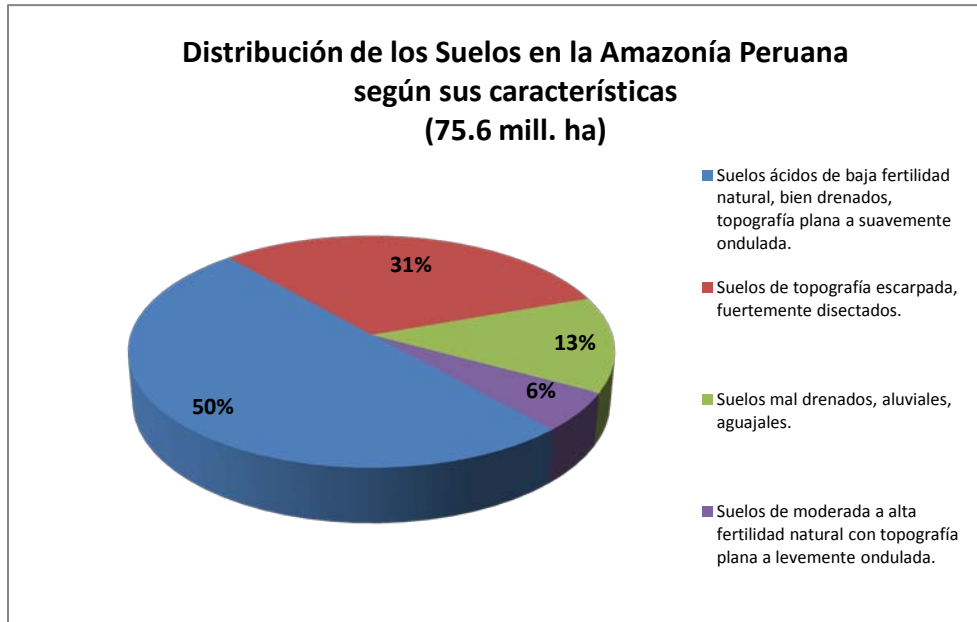
Fuente: IIAP, 1995. El recurso del Suelo en la Amazonía Peruana, Diagnóstico para su Investigación.

<sup>38</sup> MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM). Mapa de la Deforestación de la Amazonía Peruana 2000. Lima: Ministerio del Ambiente. 2009.

<sup>39</sup> Ibídem.

<sup>40</sup> Ibídem.

<sup>41</sup> Ibídem.



Fuente: IIAP, 1995. El recurso del Suelo en la Amazonía Peruana, Diagnóstico para su Investigación.

Solo un 6% de la Amazonía peruana contiene suelos de moderada a alta fertilidad natural con topografía plana o levemente ondulada (Característica IV), estos son los que poseen mayor potencial agropecuario y se localizan principalmente en algunos valles de la Selva Alta<sup>42</sup>. En cambio, el 50% de los suelos de la Amazonía peruana son ácidos de baja fertilidad natural, bien drenados de topografía plana a suavemente ondulados (Característica I). Estos suelos poseen mayor potencial forestal<sup>43</sup>. De 07 regiones edáficas, 03 caracterizan a la Amazonía: Región Lito-Cambisólica, Región Acrisólica y Región Ferrisólica<sup>44</sup>:

- **Región Lito-Cambisólica:** parte más elevada de la selva alta (2,200 hasta 3,000 m.s.n.m.), con una superficie de 6 millones de hectáreas (5% del territorio nacional). Las pendientes son extremas, la fisiografía sumamente accidentada y la pluviosidad alta. En forma natural están cubiertas de bosque que mantienen el suelo e impiden la erosión; por lo tanto, la tala causa una erosión acelerada de los suelos. El potencial agropecuario es muy escaso.
- **Región Acrisólica:** comprende las partes medias e inferiores de la selva alta (500 hasta 2,200-2,800 m.s.n.m.) con una superficie de 17 millones de hectáreas (13.5% del territorio nacional). Presenta laderas empinadas, escarpadas y escasos valles amplios (Oxapampa, Perené, Huallaga, etc.). Los suelos son ácidos y las partes de laderas empinadas y escarpadas expuestas a una fuerte erosión por la alta pluviosidad.

<sup>42</sup> INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA (IIAP). El recurso del Suelo en la Amazonía Peruana, Diagnóstico para su Investigación. Iquitos: Instituto Nacional de Investigación de la Amazonía Peruana. 1995.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

- **Región Ferralsólica:** comprende la selva baja con una extensión de 60 millones de hectáreas (43% del total nacional). Los suelos son muy pobres, sólo a lo largo de los ríos los suelos aluviales son mejores.

De las clasificaciones de suelos revisadas se observa claramente que aproximadamente el 50% de la Amazonía corresponde a suelos ácidos y de baja fertilidad natural, solo un pequeño porcentaje reúne características para desarrollar actividades agrícolas. Por otra parte, un gran porcentaje de la Amazonía muestra problemas por susceptibilidad a la erosión en caso se retire la cobertura boscosa produciendo consecuencias negativas en el ecosistema. Estas condiciones deben ser consideradas como factores de importancia al momento de elaborar los planes de expansión de la frontera agrícola a fin de utilizar adecuadamente el potencial los suelos de la región.

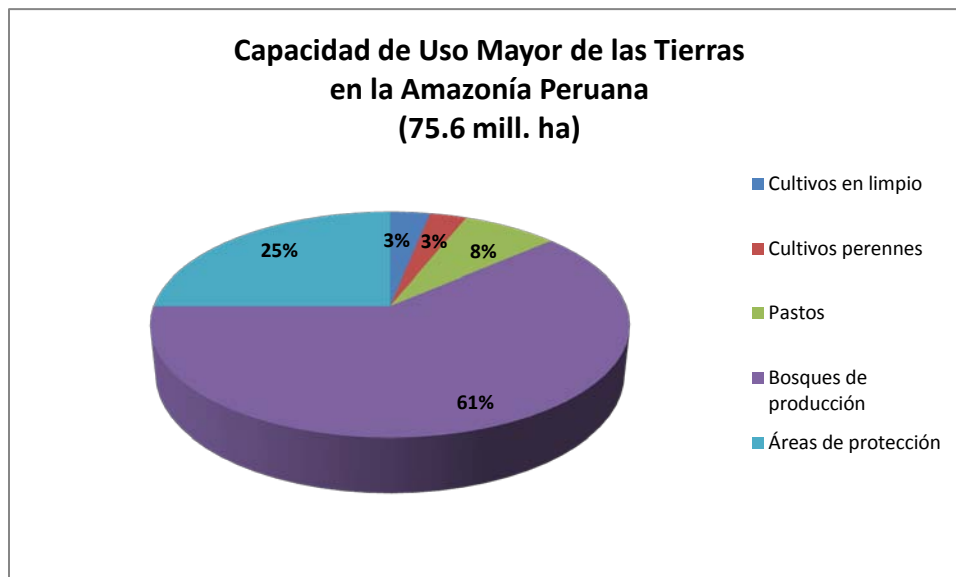
- **Importancia y uso actual de los Suelos Amazónicos**

Las propiedades físicas de los suelos, determinan en gran medida, la capacidad de muchos de los usos a los que el hombre los sujeta. La condición física de un suelo, determina, la rigidez y la fuerza de sostenimiento, la facilidad para la penetración de las raíces, la aireación, la capacidad de drenaje y de almacenamiento de agua, la plasticidad, y la retención de nutrientes. Por lo tanto, los actores involucrados en el uso de la tierra, deben conocer las propiedades físicas del suelo, para entender en qué medida y cómo influyen en el crecimiento de las plantas, en qué medida y cómo la actividad humana puede llegar a modificarlas, y comprender la importancia de mantener las mejores condiciones físicas del suelo posibles<sup>45</sup>.

Sumado a ello, las características físico-químicas y ecológicas también determinan los usos del suelo ya que las modificaciones que sufran éstos afectan el funcionamiento de los ecosistemas que sustentan así como de los bienes y servicios que proveen. El cambio de uso del suelo genera consecuencias sobre la disponibilidad y/o calidad de los recursos naturales y servicios ecosistémicos. Este cambio ocasiona erosión de suelos y elevación de sedimentación en los cuerpos de agua, fragmentación del paisaje, introducción de especies y remoción de especies nativas, alteración de los ciclos hidrológicos y biogeoquímicos, contaminación atmosférica y deforestación, entre otras<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA, FACULTAD DE AGRONOMÍA. Propiedades Físicas del Suelo. Montevideo: Universidad de la República. 2004.

<sup>46</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA), ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA (OTCA) & CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO (CIUP). Perspectivas del Medio Ambiente en la Amazonía – GEO Amazonía. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) & Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). 2009.



Fuente: MINAM, 2009. Mapa de la Deforestación de la Amazonía Peruana 2000.

Sobre la aptitud de uso de las tierras con bosques naturales de la Amazonía peruana, la ONERN<sup>47</sup> ha determinado la existencia de una superficie de 19 millones de hectáreas (25%) como tierras de protección que no deben ser utilizadas para propósitos agropecuarios ni para la actividad forestal; 46 millones de hectáreas (61%) para producción forestal; 4,5 millones de hectáreas (6,5%) para agricultura (previa conversión de las tierras forestales) y de 5,7 millones de hectáreas (7,5%) de tierras que pueden ser habilitadas para pasturas (actividad pecuaria), previa conversión de tierras con foresta natural u original.

En tal sentido, queda clara la vocación forestal y de protección (85%) de la Amazonía peruana, existiendo un 14% de tierras aptas para la producción agropecuaria, aunque es de consideración que muchas de estas tierras cuentan con bosques que brindan bienes y servicios ambientales por lo que se debe evaluar el valor ecológico de las mismas, antes de tomar decisiones sobre su conversión a otros usos. Por otra parte, también se debe tener en cuenta que las tierras aptas para la producción agrícola no se encuentran concentradas y se tienen pequeñas áreas distribuidas a lo largo de la gran extensión de la Amazonía, lo que dificulta la implementación de planes agroindustriales que requieren grandes extensiones de terreno para un manejo económicamente viable.

Además, es de señalar que el crecimiento de la población, la expansión de actividades económicas y el desarrollo de la infraestructura, han llevado a modificar significativamente el uso del suelo en la región, lo que ha ocasionado fragmentación de ecosistemas, deforestación y pérdida de biodiversidad. Actualmente, la producción creciente de biocombustibles podría acelerar el cambio de uso del suelo en la región<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> OFICINA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE RECURSOS NATURALES (ONERN). Clasificación de las tierras del Perú. Lima: Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales. 1982.

<sup>48</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA), ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA (OTCA) & CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO (CIUP), 2009. Perspectivas del Medio Ambiente

Desde el punto de vista fisiográfico, edafológico, ecológico, económico y demográfico, la región amazónica posee dos grandes áreas diferenciadas en el uso del recurso suelo<sup>49</sup>:

## I. SUELOS DE ZONAS ALUVIALES

Se localizan en el área de influencia de las grandes inundaciones de los ríos de la cuenca amazónica. Su importancia radica en que en ellas se asientan cerca del 90% de la población rural y se localiza alrededor del 80% de la producción agropecuaria. Se pueden diferenciar dos grandes grupos de suelos:

- **Suelos inundables:** que reciben las aguas de los ríos anualmente. Los problemas que presentan estos suelos para su uso agropecuario son:
  - Perdidas en las cosechas debido a las inundaciones anuales por la crecientes de los ríos.
  - Escaso uso de su potencial (sólo el 13% de estos suelos se están usando en actividades agropecuarias). La mayoría son inaccesibles por la existencia de áreas de mal drenaje o de cuerpos de agua.
  - Escaso conocimiento sobre su naturaleza, extensión, localización, formación y dinámica; así como sobre las especies y/o variedades adaptadas a las zonas inundables.
  
- **Suelos no inundables:** que sólo son cubiertos por las aguas en las crecientes extraordinarias que ocurren por lo menos 1 de cada 10 años. Presentan mayores problemas para su buen uso:
  - Escasa infraestructura de riego.
  - Falta de tecnología para atenuar la pérdida de fertilidad por un mal uso de la agricultura migratoria.
  - Falta de mecanismo adecuado para orientar y dirigir el buen uso de este recurso.

## II. SUELOS DE ZONAS NO ALUVIALES

Estos suelos se encuentran localizados en los paisajes de terrazas altas, colinas, aguajales y montañas. Las terrazas altas y colinas están constituidas por **suelos ácidos de baja fertilidad**, se localizan gran parte de la ganadería, parte de la agricultura migratoria y de la agricultura perenne comercial.

Los factores químicos limitantes, que abarcan entre el 61% y el 94% de la selva, son: deficiencia de Nitrógeno y Fósforo, toxicidad de Aluminio, baja cantidad de Potasio, Magnesio y otros nutrientes. Los factores físicos limitantes (del 11% al 31% de la selva) son: alta erosionabilidad, principalmente en Selva Alta, por las fuertes pendientes, mal drenaje, sequía por más de tres meses consecutivos, entre otros. Los problemas que presentan estos suelos para su buen uso son:

---

en la Amazonía – GEO Amazonía. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) & Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

<sup>49</sup> INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA (IIAP). El recurso del Suelo en la Amazonía Peruana, Diagnóstico para su Investigación. Iquitos: Instituto Nacional de Investigación de la Amazonía Peruana. 1995.

- **Erosión hídrica:** Causada por la deforestación con fines de uso agropecuario en zonas con condiciones topográficas severas especialmente en Selva Alta. La dimensión de esta erosión se aprecia en la cantidad de sedimentos que son transportados por los ríos. Como consecuencia se puede observar el aumento de la frecuencia de las inundaciones en la parte baja de la selva y la creciente magnitud de tal fenómeno, así como las severas restricciones para la navegación fluvial.
- **Pérdida de fertilidad:** Los suelos de altura de la Amazonía tienen bajo nivel de fertilidad. La mayor cantidad de nutrientes se encuentran en la biomasa que soporta el suelo, por lo que la deforestación para desarrollar agricultura provoca la ruptura del equilibrio natural del ecosistema. Al no restituir los nutrientes del suelo éste se deteriora gradualmente por efecto de la lixiviación y el agotamiento de los nutrientes del suelo.

En lo referente al uso actual de los suelos amazónicos, es necesario señalar que, a nivel departamental, hasta la fecha solo se cuenta con la ZEE para Madre de Dios (2009), San Martín (2009) y Amazonas (2010). Por otra parte, respecto al uso actual de las tierras en la Amazonía cabe mencionar que no se cuenta con información oficial, no se han realizado estudios nacionales en las últimas décadas sobre el tema, y solo se tiene acceso a la información regional generada en las ZEE, que como ya mencionamos solo se ha realizado en 03 regiones. Sin embargo, se cuenta con información sobre una investigación particular realizada por el Dr. Antonio Brack en el mes de enero de 2007 contenida en la “Opinión sobre el Proyecto de Ley: Otorgamiento de Tierras de Dominio del Estado en la Amazonía Peruana para fines Agropecuarios y Agroindustriales”. La referida información se muestra a continuación:

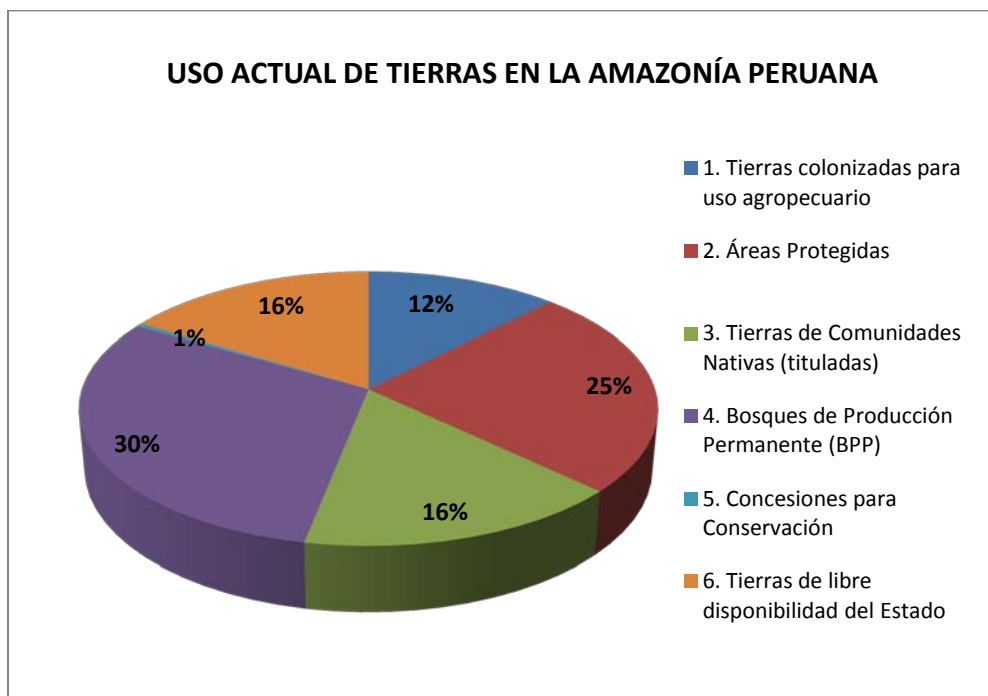
### USO ACTUAL DE LAS TIERRAS EN LA AMAZONÍA PERUANA

TIERRAS Y USO ACTUAL	HECTÁREAS	SITUACIÓN
Superficie selva baja y alta	73 000 000	Región estratégica para el país en el siglo XXI frente al cambio climático
1. Tierras colonizadas para uso agropecuario	10 000 000	Cinco veces la superficie cultivada de la Costa y Sierra
i. En producción agropecuaria actual	2 000 000	Baja productividad
ii. Improductivas	8 000 000	
* Con purmas o bosques secundarios	4 000 000	En recuperación
* Degradadas	4 000 000	Erosionadas
2. Áreas Protegidas (*)	20 000 000	Conservación de la biodiversidad
3. Tierras de Comunidades Nativas (tituladas)	13 000 000	Derechos constitucionales de inalienabilidad y para proteger comunidades tradicionales
4. Bosques de Producción	24 500 000	Reserva forestal para manejo de



Permanente (BPP)		
Concesiones forestales otorgadas	7 500 000	bosques; no para uso agropecuario; concesiones forestales para producción forestal
5. Concesiones para Conservación	325 000	Usos científicos y de conservación
SUBTOTAL	59 825 000	Con usos asignados por ley
6. Tierras de libre disponibilidad del Estado	13 175 000	Gran parte ubicadas en zonas de protección en las vertientes andinas; ríos; lagunas; aguajales, etc.

Fuente: Brack Egg, 2007  
 (\*) Valor actualizado al año 2011

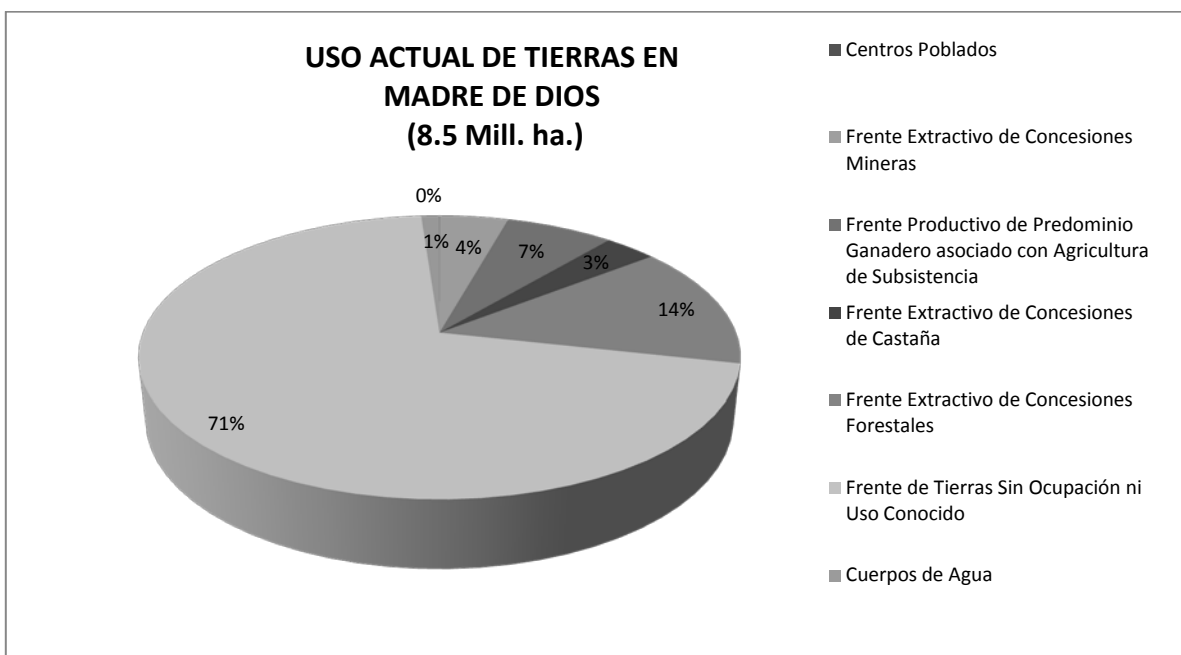


Fuente: Brack Egg, 2007

### USO ACTUAL DE TIERRAS – MADRE DE DIOS

Uso Actual	Superficie	
	ha	%
<i>Centros Poblados</i>	1 600	0.0
<i>Frente Extractivo de Concesiones Mineras</i>	371 095	4.3
<i>Frente Productivo de Predominio Ganadero asociado con Agricultura de Subsistencia</i>	583 526	6.8
<i>Frente Extractivo de Concesiones de Castaña</i>	282 050	3.3
<i>Frente Extractivo de Concesiones Forestales</i>	1 192 655	14.0
<i>Frente de Tierras Sin Ocupación ni Uso Conocido</i>	6 008 780	70.4
<i>Cuerpos de Agua</i>	98 682	1.2
<b>Total</b>	<b>8 538 388</b>	<b>100.0</b>

Fuente: ZEE Madre de Dios, 2009



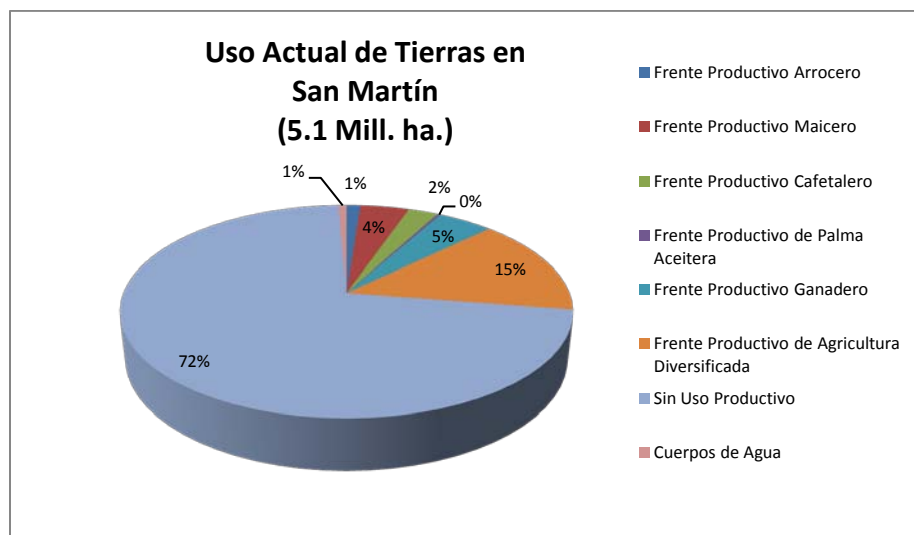
Fuente: ZEE Madre de Dios, 2009

Resalta que el 71%, más de 06 millones de hectáreas, de la superficie de Madre de Dios sea considerado sin ocupación ni uso conocido, encontrándose actividades económicas solo en un 28% de este Departamento. Dentro de este 28%, las concesiones forestales ocupan la mitad, mientras que una cuarta parte corresponde a las actividades agropecuarias con aproximadamente 500 mil hectáreas.

### USO ACTUAL DE TIERRAS – SAN MARTÍN

Uso Actual	Superficie	
	Ha	%
<i>Frente Productivo Arrocero</i>	60 747	1.2
<i>Frente Productivo Maicero</i>	214 253	4.1
<i>Frente Productivo Cafetalero</i>	129 695	2.5
<i>Frente Productivo de Palma Aceitera</i>	14 553	0.3
<i>Frente Productivo Ganadero</i>	240 818	4.6
<i>Frente Productivo de Agricultura Diversificada</i>	763 395	14.7
<i>Sin Uso Productivo</i>	3 720 535	71.8
<i>Cuerpos de Agua</i>	35 646	0.7
<b>Total</b>	<b>5 179 642</b>	<b>100.0</b>

Fuente: ZEE San Martín, 2009



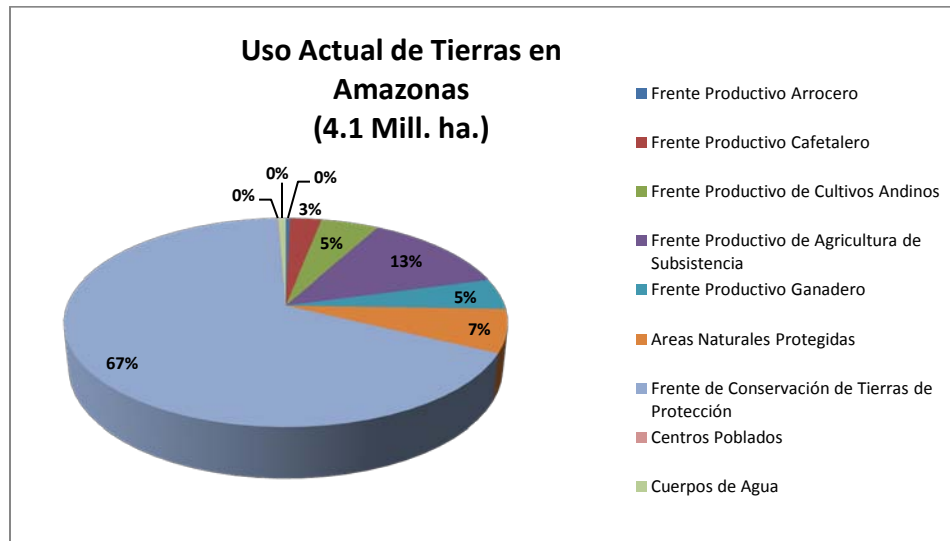
Fuente: ZEE San Martín, 2009

La información contenida en el cuadro precedente no incluye las actividades extractivas en concesiones forestales y concesiones mineras, además de las actividades relacionadas a conservación al interior de comunidades nativas y áreas naturales protegidas en San Martín, sin embargo, se observa que éstas se superponen en su mayoría con las áreas clasificadas como “Sin Uso Productivo” que corresponde a un 72% del territorio de la región.

### USO ACTUAL DE TIERRAS – AMAZONAS

Uso Actual	Superficie	
	Ha	%
Frente Productivo Arrocero	14 547	0.4
Frente Productivo Cafetalero	110 628	2.7
Frente Productivo de Cultivos Andinos	202 908	4.9
Frente Productivo de Agricultura de Subsistencia	522 751	12.7
Frente Productivo Ganadero	196 044	4.8
Áreas Naturales Protegidas	274 386	6.7
Frente de Conservación de Tierras de Protección	2 750 247	67.1
Centros Poblados	2 739	0.1
Cuerpos de Agua	26 800	0.7
<b>Total</b>	<b>4 101 050</b>	<b>100.0</b>

Fuente: ZEE Amazonas, 2010



Fuente: ZEE Amazonas, 2010

Para el caso de Amazonas, el 67% del territorio corresponde a un uso actual denominado “Frente de Conservación de Tierras de Protección” por lo que en estas áreas corresponde el desarrollo de actividades de bajo impacto y uso indirecto de los recursos.

### I.3 La Deforestación en la Amazonía Peruana

- **Marco Conceptual y Metodológico**

La conservación de los bosques a nivel mundial ha tomado una gran importancia, sobre todo en lo relacionado a la mitigación del cambio climático por lo que la deforestación de la Amazonía es un problema de relevancia nacional, regional y global. La deforestación tiene también un efecto severo sobre los sistemas de convección, los cuales reciclan el 50% de la precipitación que cae a la Amazonía, lo que determina que la temporada seca se haga más prolongada y acentuada<sup>50</sup>. Al 2005, la deforestación acumulada en toda la Amazonía era de 85.7 millones de hectáreas, lo que significa que a lo largo del tiempo la cobertura vegetal de la región se ha reducido en aproximadamente 17%. Esto equivale a las dos terceras partes de la superficie del territorio peruano o a 94% de la superficie del territorio venezolano<sup>51</sup>.

De acuerdo al mapa de deforestación de la Amazonia peruana para el año 2000, la superficie total deforestada al año 2000 asciende a 7.1 millones de hectáreas, de los cuales los departamentos de San Martín, Amazonas y Loreto son los que presentan mayor porcentaje de deforestación<sup>52</sup>. La interpretación de la deforestación se basa en la ocupación de la tierra; es decir, se recopila información sobre las actividades humanas que se desarrollan, las áreas de intervención humana, áreas de cultivo y pastizales; luego se procede a la determinación de clases de uso de la tierra. La superficie deforestada de la Amazonía peruana corresponde a las clases de uso de la tierra: agricultura, pastizales, bosque secundario, mixturas de cultivos agrícolas y bosque secundario y áreas sin vegetación<sup>53</sup>.

- **Estado de Conservación, Potencial e Importancia de los Bosques Primarios y Secundarios en el Perú**

La superficie de los bosques amazónicos peruanos al año 2000 asciende aproximadamente a 69 millones de hectáreas, que representa el 53,9% de la superficie total del país<sup>54</sup>. La Evaluación de los Recursos Forestales (FRA) para el año 2000 señala que en las tres últimas décadas del siglo XX se presenta un desborde económico y demográfico en la región amazónica peruana. Con el propósito de garantizar plenamente el derecho de propiedad y de promover las inversiones en el medio rural, el Ministerio de Agricultura (MINAG) está impulsando decididamente el proceso de titulación y de inscripción registral de los predios rurales a nivel nacional. La apertura de redes viales terrestres y la ausencia de una correlación política de ocupación urbana y rural de los

<sup>50</sup> KILLEEN, T. Una tormenta perfecta en la Amazonía: desarrollo y conservación en el contexto de la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Estados Unidos de América: Conservación Internacional. 2007.

<sup>51</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA), ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA (OTCA) & CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO (CIUP), 2009. Perspectivas del Medio Ambiente en la Amazonía – GEO Amazonía. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) & Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

<sup>52</sup> MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM). Mapa de la Deforestación de la Amazonía Peruana 2000. Lima: Ministerio del Ambiente. 2009.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> *Ibidem*.



espacios han sido parte de las causantes de la deforestación de amplias extensiones de bosques tropicales en la Amazonía peruana<sup>55</sup>.

La interacción del hombre con los bosques cada vez cobra mayor importancia, siendo considerados como proveedores actuales y potenciales de múltiples vías hacia el desarrollo sostenible debido a la capacidad de los bosques para sustentar los medios de subsistencia de las poblaciones. Los bosques permiten obtener diversos beneficios que van desde la producción de materias primas para la industria hasta la conservación para la captación de carbono.

Así también, los bosques poseen una riqueza que aumenta conforme se avanza en la investigación y se conoce mejor su composición e interacciones con el medio ambiente. Precisamente, son los bosques quienes han tomado un papel protagónico en la mitigación del cambio climático, situación que actualmente ocupa los primeros lugares dentro de la problemática mundial. Los bosques amazónicos también están relacionados con el equilibrio climático en la región, pues a través de la intercepción y evapotranspiración de agua proveniente de las lluvias se regula el ciclo hidrológico. Un punto adicional que merece mención está referido al valor del manejo sostenible bosques para el alivio de la pobreza de las poblaciones locales, siendo necesario desarrollar planes para los usos tradicionales, los productos forestales no maderables y los bosques comunales.

Como puede observarse, el bosque brinda beneficios ambientales y económicos que se traducen en beneficios sociales que generan un ambiente saludable para el desarrollo de la vida de las personas que viven dentro y alrededor de los bosques. Esta situación es constantemente amenazada por la deforestación, especialmente generada para el establecimiento de cultivos.

- **Situación actual de la Deforestación en la Amazonía Peruana y por región**

A nivel nacional, la superficie deforestada acumulada al año 2000 en la Amazonía peruana es de 7 172 553,97 ha, que representa el 9,25% de la superficie de los bosques húmedos amazónicos del país y el 5,58% del territorio nacional<sup>56</sup>. Dentro de la deforestación, la clase de uso de la tierra que presenta mayor superficie corresponde a la clase mixta Bosque Secundario/Agricultura, con 3.1 millones de hectáreas (44% del total deforestado al año 2000); por el contrario, la clase que presenta la menor superficie es la clase de Áreas sin Vegetación con 65.5 miles de hectáreas (0,9% del total de superficie deforestada)<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO). FRA 2000, Causas y Tendencias de la Deforestación en América Latina. Documento de Trabajo 52. Programa de Evaluación de los Recursos Forestales. Roma: Departamento de Montes. 2001.

<sup>56</sup> MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM). Mapa de la Deforestación de la Amazonía Peruana 2000. Lima: Ministerio del Ambiente. 2009.

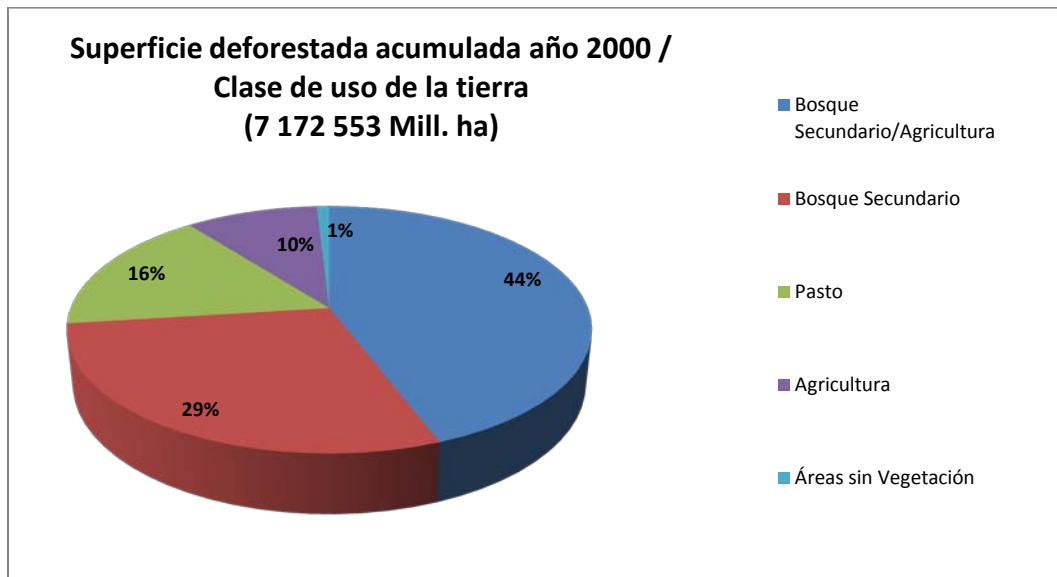
<sup>57</sup> *Íbidem*.

### DEFORESTACIÓN ACUMULADA AL AÑO 2000 POR CLASE DE USO DE LA TIERRA

Clase de Uso de la tierra	Superficie (ha)	% del total de deforestación
Bosque Secundario/Agricultura	3 168 727.48	44.2
Bosque Secundario	2 067 765.17	28.8
Pasto	1 179 982.15	16.5
Agricultura	690 514.54	9.6
Áreas sin Vegetación	65 564.64	0.9
<b>Total</b>	<b>7 172 553.98</b>	<b>100.0</b>

Fuente: MINAM, 2009. Mapa de la Deforestación de la Amazonía Peruana 2000.

La principal causa de deforestación en el Perú es el cambio de uso de las tierras boscosas, principalmente para fines agropecuarios. La deforestación por agricultura migratoria y ganadería está en relación directa con la accesibilidad a los bosques. En tal sentido, la construcción no planificada de carreteras es el medio por el cual se originan procesos de degradación y desertificación<sup>58</sup>.



Fuente: MINAM, 2009. Mapa de la Deforestación de la Amazonía Peruana 2000.

La deforestación a nivel departamental se muestra a continuación:

<sup>58</sup> Íbidem.

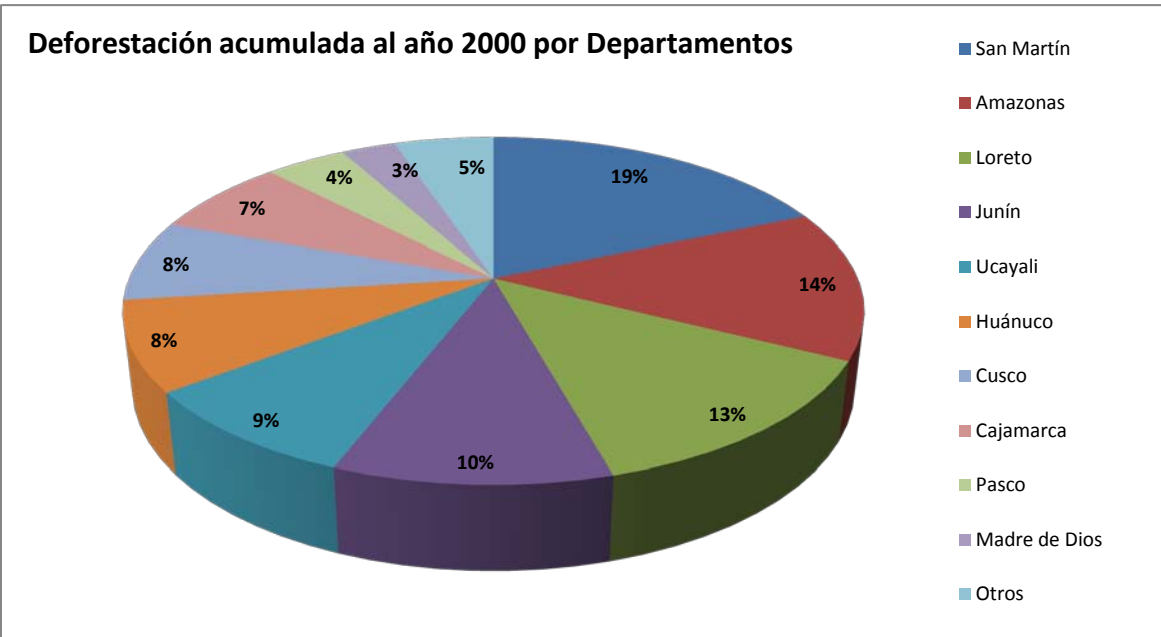
### SUPERFICIE DEFORESTADA AL AÑO 2000 / DEPARTAMENTO

Departamento	Superficie Deforestada (ha)	Superficie Deforestada (%)
San Martín	1327 668.52	18.5
Amazonas	1001 467.16	14.0
Loreto	945 590.61	13.2
Junín	734 272.72	10.2
Ucayali	627 064.40	8.7
Huánuco	600 620.43	8.4
Cusco	537 601.10	7.5
Cajamarca	520 030.46	7.3
Pasco	302 007.62	4.2
Madre de Dios	203 878.80	2.8
Puno	146 033.14	2.0
Ayacucho	135 366.39	1.9
Huancavelica	51 986.59	0.7
Piura	31 734.78	0.4
La Libertad	7 231.26	0.1
<b>Total</b>	<b>7172553.98</b>	<b>100.0</b>

Fuente: MINAM, 2009. Mapa de la Deforestación de la Amazonía Peruana 2000.

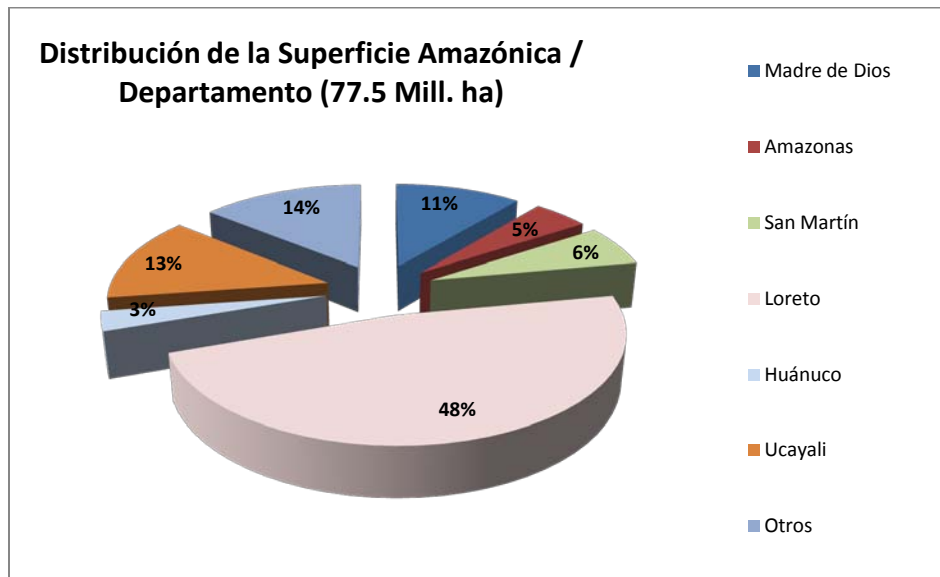
Dentro de los departamentos considerados en el presente estudio, se aprecia que San Martín es el que presenta la mayor superficie deforestada con 1.3 millones de hectáreas (18%), le siguen Amazonas con un millón de hectáreas (14%) y Loreto con 900 mil hectáreas (13%). En el caso de Ucayali y Huánuco la deforestación se encuentra en aproximadamente 600 mil hectáreas que representa el 8% del total deforestado en la Amazonía; finalmente, Madre de Dios presenta la menor superficie deforestada con 200 mil hectáreas (3%). Cabe señalar que estos 06 departamentos representan el 64% de la superficie deforestada a nivel nacional.





Fuente: MINAM, 2009. Mapa de la Deforestación de la Amazonía Peruana 2000.

### DISTRIBUCIÓN DE LA SUPERFICIE BOScosa / REGIÓN



Fuente: MINAM, 2009. Mapa de la Deforestación de la Amazonía Peruana 2000.

De los 15 departamentos que conforman la Amazonía Peruana, los 06 departamentos en estudio representan el 86% de la superficie Amazónica nacional, siendo Loreto quien presenta casi la mitad (48%) de la superficie de la región, lo cual es un punto a tener en consideración al momento de cuantificar la representación de estos departamentos en las decisiones políticas.

Respecto a la superficie total departamental, es necesario tener en cuenta que Loreto ocupa el primer lugar con más de 36 millones de hectáreas, en segundo lugar pero con menos de un tercio de la superficie de Loreto tenemos a Ucayali. Amazonas y Huánuco cuentan con más de 3 millones de hectáreas. Por otra parte, los departamentos de Loreto, Ucayali y Madre de Dios muestran que aproximadamente el 100% de su superficie total corresponde a la región amazónica, San Martín y Amazonas presentan el 95% de su superficie total como amazónica y Huánuco es el de menor proporción con 62% del total.

### SUPERFICIE AMAZÓNICA / DEPARTAMENTO

Departamento	Superficie Total (ha)	Superficie Amazónica	
		Ha	%
Loreto	36 885 195.00	36 885 195.00	100.00
Ucayali	10 241 055.00	10 241 055.00	100.00
Madre de Dios	8 518 263.00	8 502 913.24	99.82
San Martín	5 125 331.00	4 905 218.73	95.71
Amazonas	3 924 913.00	3 728 796.67	95.00
Huánuco	3 772 224.00	2 347 732.29	62.24
<b>TOTAL</b>	<b>68 466 981.00</b>	<b>66610 910.93</b>	

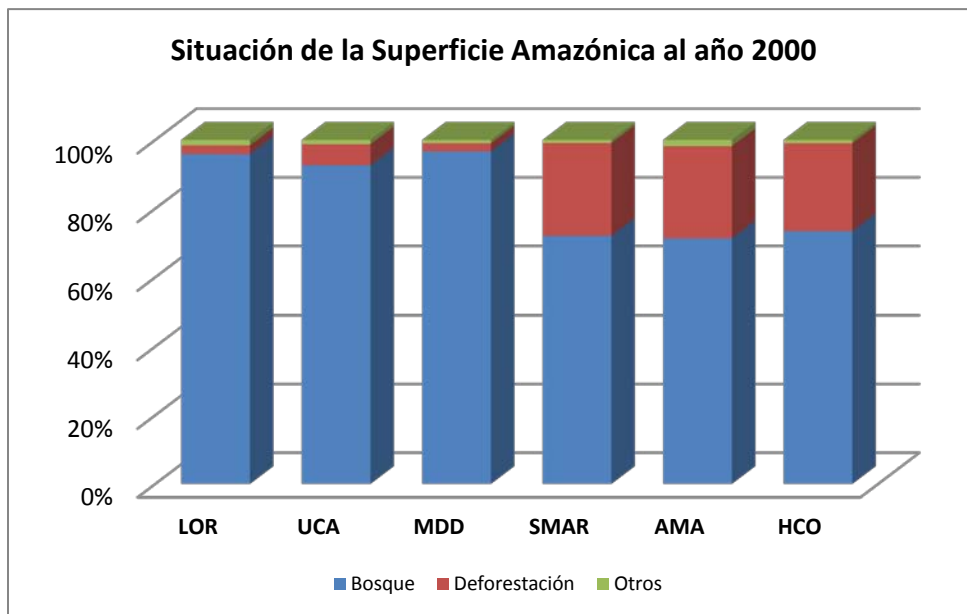
Fuente: MINAM, 2009. Mapa de la Deforestación de la Amazonía Peruana 2000.

### SITUACIÓN DE LA SUPERFICIE AMAZÓNICA / DEPARTAMENTO

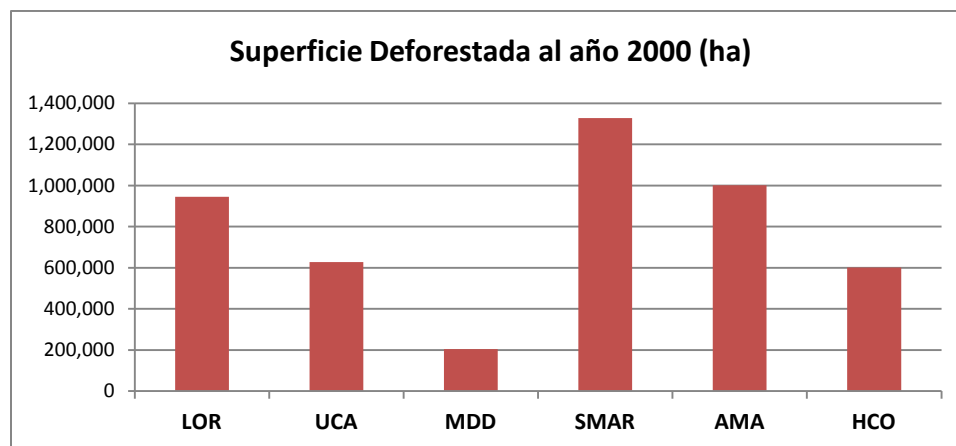
Departamento	Superficie Amazónica (ha)	Superficie Bosque en Amazonía		Superficie Deforestada	
		Ha	%	Ha	%
Loreto	36 885 195.00	35 354 262.05	95.85	945 590.61	2.56
Ucayali	10 241 055.00	9 483 011.30	92.60	627 064.40	6.12
Madre de Dios	8 502 913.24	8 215 301.46	96.62	203 878.80	2.40
San Martín	4 905 218.73	3 533 596.36	72.04	1 327 668.52	27.07
Amazonas	3 728 796.67	2 659 357.40	71.32	1 001 467.16	26.86
Huánuco	2 347 732.29	1 724 007.03	73.43	600 620.43	25.58
<b>TOTAL</b>	<b>66 610 910.93</b>	<b>60 969 535.60</b>		<b>4 706 289.92</b>	

Fuente: MINAM, 2009. Mapa de la Deforestación de la Amazonía Peruana 2000.

De acuerdo a la superficie deforestada, San Martín es la región más afectada.



Fuente: MINAM, 2009. Mapa de la Deforestación de la Amazonía Peruana 2000.



Fuente: MINAM, 2009. Mapa de la Deforestación de la Amazonía Peruana 2000.

San Martín, Amazonas y Huánuco presentan valores porcentuales aproximados de 25% de superficie deforestada en relación a la superficie amazónica. Loreto y Madre de Dios muestran un aproximado de 2.5 % de su área amazónica deforestada, y Ucayali tiene un 6% de su superficie amazónica deforestada.

Sin embargo, al revisar la superficie de cada uno de estos departamentos, se aprecia que aun cuando Loreto presenta un 2.5 % de deforestación de su superficie amazónica, esto corresponde a aproximadamente 950 mil hectáreas, casi 5 veces más que la superficie deforestada en Madre de Dios para el mismo valor relativo de deforestación. Así también, para el caso de Huánuco el valor de deforestación del 25% corresponde a 600 mil hectáreas aproximadamente, mientras que para San Martín y Amazonas, que muestran un porcentaje similar, este corresponde a más de un millón de hectáreas deforestadas.

Por lo tanto, al evaluar la situación de cada región se debe considerar la superficie total deforestada, y su ubicación en relación a áreas de influencia como los corredores biológicos y los ecosistemas frágiles, pues a mayor área sin cobertura vegetal, mayores impactos en la biodiversidad y el ambiente.

Respecto a la deforestación por clases de uso de tierra, a nivel de toda la Amazonia peruana la clase Bosque Secundario/Agricultura ocupa el primer lugar (44%), seguido de Bosque Secundario (29%), Pasto (16%), Agricultura (10%) y Áreas sin vegetación (1%). A nivel departamental se tiene:

### DEFORESTACIÓN DEPARTAMENTAL POR CLASE DE USO DE LA TIERRA

Departamento	Superficie Deforestada (ha)	B. Secundario / Agricultura (BS/A)		Bosque Secundario (BS)		Pastizales (P)		Agricultura (A)		Sin Vegetación (SV)	
		ha	%	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
Loreto	945 590.6	420 223.4	44.4	355 897.7	37.6	25 297.7	2.7	130 633.5	13.8	13 538.3	1.4
Ucayali	627 064.4	265 194.3	42.3	213 223.1	34.0	117 810.9	18.8	25 356.3	4.0	5 479.8	0.9
Madre de Dios	203 878.8	42 884.8	21.0	71 432.4	35.0	60 101.0	29.5	21 860.6	10.7	7 600.0	3.7
San Martín	1 327 668.5	718 521.6	54.1	390 384.1	29.4	73 695.1	5.6	136 926.8	10.3	8 141.0	0.6
Amazonas	1 001 467.2	246 142.2	24.6	192 009.1	19.2	364 750.4	36.4	172 470.8	17.2	26 094.6	2.6
Huánuco	600 620.4	267 860.2	44.6	184 029.5	30.6	78 094.9	13.0	69 458.1	11.6	1 177.8	0.2
<b>TOTAL</b>	<b>4 706 289.9</b>	<b>1 960 826.4</b>		<b>1 406 975.9</b>		<b>719 750.0</b>		<b>556 706.2</b>		<b>62 031.4</b>	

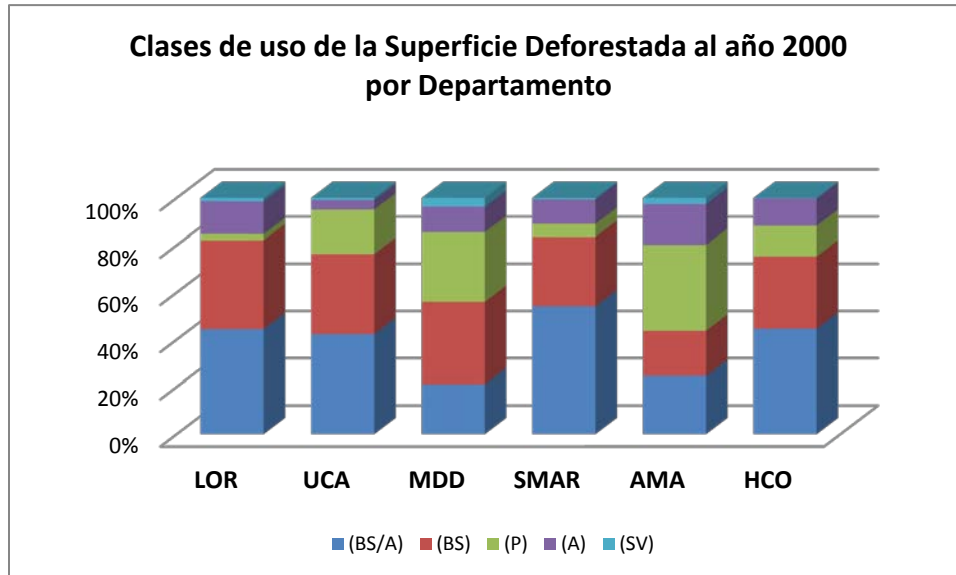
Fuente: MINAM, 2009. Mapa de la Deforestación de la Amazonía Peruana 2000.

De acuerdo a la cantidad de superficie que ocupa cada clase de uso de tierra dentro de la deforestación departamental, se tiene el siguiente orden para cada uno de los departamentos objeto del presente estudio:

### Clases de Uso de la Tierra Ordenadas según Cantidad de Superficie Deforestada

Departamento	Superficie Deforestada (ha)	Orden				
		1º	2º	3º	4º	5º
Loreto	945 590.61	BS/A	BS	A	P	SV
Ucayali	627 064.40	BS/A	BS	P	A	SV
Madre de Dios	203 878.80	BS	P	BS/A	A	SV
San Martín	1 327 668.52	BS/A	BS	A	P	SV
Amazonas	1 001 467.16	P	BS/A	BS	A	SV
Huánuco	600 620.43	BS/A	BS	P	A	SV
<b>TOTAL</b>	<b>4 706 289.92</b>					

Fuente: Elaboración propia con datos del Mapa de la Deforestación de la Amazonía Peruana 2000.



Fuente: MINAM, 2009. Mapa de la Deforestación de la Amazonía Peruana 2000.

Las regiones de San Martín (54.1%), Loreto (44.4%), Ucayali (42.3%) y Huánuco (44.6%) presentan el mayor porcentaje de deforestación como Bosque Secundario/Agricultura. Esta clase mixta se presenta en zonas con intensa actividad agrícola. Se caracteriza por constituir una mixtura de áreas con bosque secundario (purma) y áreas con cultivos agrícolas, cuyo grado de asociación va en proporción de 50%-50% hasta 80%-20%, correspondiendo siempre los mayores valores al bosque secundario<sup>59</sup>.

Loreto (37.6%), Madre de Dios (35%) y Ucayali (34%) muestran que la clase Bosque Secundario ocupa el segundo porcentaje más alto dentro de su deforestación departamental. Esta clase comprende tanto bosques primarios previamente aprovechados para madera (bosques residuales) como bosques de segundo crecimiento, bosques sucesionales o barbechos forestales, los que se encuentran en un estado de recuperación después de su conversión total<sup>60</sup>.

Amazonas (36.4%) ubica a la clase Pastizales como el mayor porcentaje de deforestación departamental. Esta clase corresponde a los pastizales libres, pastizales con árboles dispersos, pastos bajos; además de pastos altos (pasto elefante). Es importante indicar que ello incluye a todas las áreas en proceso de degradación luego de la intensa actividad agrícola o pecuaria, localizadas especialmente en terrenos con fuertes pendientes y con suelos superficiales. Aquí crecen herbáceas invasoras mayormente de porte bajo (tipo césped) y, en menor proporción, de tipo pajonal, existiendo escasa o casi nula actividad pecuaria, por el mismo hecho de su accesibilidad y baja calidad del pasto, sumado al proceso de degradación del suelo<sup>61</sup>.

Para el caso de la clase correspondiente a Agricultura, Loreto (13.8%) y Amazonas (17.2) la consignan como el tercer y cuarto porcentaje más alto dentro de su deforestación departamental,

<sup>59</sup> MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM). Mapa de la Deforestación de la Amazonía Peruana 2000. Lima: Ministerio del Ambiente. 2009.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> *Ibidem*.



respectivamente. En esta clase se considera a las tierras aradas, las tierras en descanso y las tierras recién aperturadas. Existen cultivos agrícolas anuales (maíz, yuca) y permanentes (caña de azúcar, palma aceitera)<sup>62</sup>.

De acuerdo al mapa de deforestación de la Amazonía peruana al año 2000, en la Selva Baja la mayor cantidad de áreas deforestadas fueron encontradas en las planicies de inundación del río debido a que las actividades humanas están concentradas en las inmediaciones de los ríos. En la Selva Alta se presentan parcelas agrícolas de menor tamaño que en la Selva Baja<sup>63</sup>.

La clase Sin Vegetación presenta los porcentajes más altos dentro de la deforestación departamental de Madre de Dios (3.7%) y Amazonas (2.6%). Se incluye en esta clase a aquellas zonas ocupadas por infraestructura energética (oleoductos, gaseoductos, campamentos), infraestructura minera, centros poblados, aeropuertos y campos de aterrizaje, así como zonas de relaves mineros<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Íbidem.

<sup>63</sup> Íbidem.

<sup>64</sup> Íbidem.

## ANEXO II

### INSTITUCIONALIDAD DEL SECTOR FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE

#### I. Institucionalidad del Sector Forestal y de Fauna Silvestre

##### II.1 Legislación Nacional

Mediante Decreto Ley N° 21147, de fecha 13 de mayo de 1975, se promulgó la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la misma que reguló la conservación de los recursos forestales y de la fauna silvestre, y estableció el régimen de uso, transformación y comercialización de los productos que se derivan de ello<sup>65</sup>. Esta ley otorgaba dos modalidades de acceso al bosque. La primera se desarrollaba mediante contratos de extracción forestal intransferibles con fines industriales y comerciales, sobre superficies de hasta 100, 000 hectáreas por períodos renovables de 10 años. La segunda modalidad estaba dirigida a los pequeños extractores, mediante contratos de 1000 hectáreas por períodos renovables no menores de dos años ni mayores a 10 años. Como esta última modalidad pretendía favorecer el acceso a los bosques por parte de los pequeños extractores, no se les solicitaba una propuesta técnica ni mayores exigencias para acceder a estos contratos, no obstante, fue utilizada por grandes industrias que habilitaban a los pequeños extractores para acceder a los contratos de 1000 hectáreas, lo cual dificultó el control por parte de las autoridades forestales y facilitó la extracción en zonas no autorizadas<sup>66</sup>.

Con el fin de modificar la Ley N° 21147 y luego de 25 años de vigencia de la referida norma, se inició un largo proceso de revisión de la política del Estado<sup>67</sup>. En tal sentido, con fecha 15 de junio de 2000 se aprobó la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la cual tiene por objeto normar, regular y supervisar el uso sostenible y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre en el país. El Estado fomenta la conciencia nacional sobre el manejo responsable de las cuencas, bosques y fauna silvestre; realiza acciones de prevención y recuperación ambiental. Determina que el Ministerio de Agricultura es el órgano normativo y promotor del uso sostenible y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre. Esta Ley busca institucionalizar los siguientes criterios<sup>68</sup>:

- La implementación de un Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre que constituya el instrumento directriz de la gestión, y otros planes y estrategias temáticas complementarias
- El ordenamiento forestal en función a los diversos usos que se pueden asignar para los bosques, la productividad del sitio y la capacidad de uso mayor de los suelos
- El otorgamiento de los derechos forestales maderables mediante concurso público
- La Obligatoriedad de los Planes de Manejo para todas las modalidades de acceso a los

<sup>65</sup> Art. 2º del derogado Decreto Ley N° 21147, Ley Foresta y de Fauna Silvestre.

<sup>66</sup> Defensoría del Pueblo. “La Política Forestal y la Amazonía Peruana: Avances y Obstáculos en el camino hacia la sostenibilidad”. Informe Defensorial N° 151. Lima, agosto 2010. Pp. 37

<sup>67</sup> Malleux, Rocío. Tenencia de los bosques en el Perú. Lima. Consulta realizada el día 20 de mayo de 2012. <<http://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CE0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.fao.org%2Fforestry%2Fdownload%2F17195-0fb06a577bfa399fcadef97baaf6a835d.pdf&ei= OTgT53NOYuk8QSKuNi0DQ&usg=AFQjCNEu0tF5-t5T-FHB4IznTuk1AGS20w>>

<sup>68</sup> Pautrat, L; Torres, P & Samaniego, C. 2010. Sobre la institucionalidad forestal en el Perú. Lima. Consulta realizada el 18 de mayo de 2012. <<http://www.spde.org/documentos/publicaciones/institucionalidad/institucionalidad-forestal-en-el-peru.pdf>>

recursos forestales y de fauna silvestre

- La independencia administrativa y financiera del Organismo de Supervisión Forestal
- La creación de mecanismos de participación de la sociedad civil y sectores privados
- La incorporación de incentivos financieros y otros a las buenas prácticas de manejo, entre otros.

De esta manera, la Ley N° 27308 en su Art. 7º señala que **los recursos forestales y de fauna silvestre mantenidos en su fuente y las tierras del Estado cuya capacidad de uso mayor es forestal, con bosques o sin ellos, integran el Patrimonio Forestal Nacional**. En consecuencia, **estas tierras no pueden ser utilizadas con fines agropecuarios u otras actividades que afecten la cobertura vegetal, el uso sostenible y la conservación del recurso forestal**, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional, salvo en los casos que señale la presente Ley y su reglamento.

En esta línea, en relación a los tipos de bosque y áreas que comprende el ordenamiento forestal, el Art. 8º señala lo siguiente:

- Bosque de Producción Permanente y en Reserva
- Bosques para aprovechamiento futuro (plantaciones forestales, bosques secundarios y áreas de recuperación forestal)
- Bosques en tierras de protección
- Áreas Naturales Protegidas
- Bosques en Comunidades Nativas y Campesinas
- Bosques Locales

La referida ley fue derogada mediante Decreto Legislativo N° 1090, el cual recibió serios cuestionamientos desde su publicación. Así, el Congreso de la República mediante la Ley N° 29157<sup>69</sup>, delegó en el Poder Ejecutivo, la facultad de legislar por un plazo de 180 días calendarios sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial entre los Gobiernos del Perú y de los Estados Unidos. Es por ello que, entre los meses de marzo y junio del 2008, al amparo de la referida Ley, el Poder Ejecutivo emitió 99 Decretos Legislativos, algunos de los cuales modificaban sustancialmente los regímenes de administración y gestión de recursos naturales como las tierras, recursos forestales, y recursos hídricos; a la vez que flexibilizaban los requisitos para la comercialización de las tierras de propiedad comunal. Dichos Decretos Legislativos no fueron pre-publicados, ni consultados a los Pueblos Indígenas, ni revisados por el Congreso de la República; tampoco hubo posibilidad de hacer un control posterior de las materias legisladas, primando la ausencia de transparencia, el limitado respeto por los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de aprobación de las normas, y el incumplimiento de Tratados Internacionales. Entre los más cuestionados se encontraban los Decretos Legislativos N° 994, 1015, 1020, 1059, 1060,1064, 1073, 1079, 1080, 1081, 1089, 1090, entre otros<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la Implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos, y con el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento. Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 20 de diciembre del 2007.

<sup>70</sup>Pautrat, L., et al. 2011. “Aprendiendo a Consultar, Aprendiendo a Dialogar” Proceso de Consulta Previa, Libre e Informada a los Pueblos Indígenas sobre el Proyecto de Ley N° 04141/2009-PE, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en el marco del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Lima, setiembre. Pp. 26. Consulta realizada el 18 de mayo de 2012. <<http://www.spde.org/documentos/publicaciones/consulta-previa-de-ley-forestal/aprendiendo-a-consultar.pdf>>



Adicionalmente, los citados Decretos fueron ampliamente cuestionados por las Organizaciones representativas de los Pueblos Indígenas, los Gobiernos Regionales, las Organizaciones de la Sociedad Civil, las Instituciones Académicas y los Colegios Profesionales, por ser considerados vulneratorios de los Derechos Indígenas y del orden legal vigente, así como por contener serios equívocos conceptuales en lo referente a la gestión de los recursos naturales, y transgresiones a la protección ambiental<sup>71</sup>. En este contexto, el 28 de junio de 2008 se publicó el Decreto Legislativo N° 1090, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la misma que estuvo vinculada con numerosos conflictos sociales dejando un total de 33 personas fallecidas, entre indígenas y policías, y una persona desaparecida.

En esta situación, el 11 de junio del 2009, mediante Ley N° 29376 “*Ley que suspende la aplicación de los Decretos Legislativos Nos. 1090 y 1064*”, se acordó suspender la aplicación del Decreto Legislativo N° 1090, que aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, sus normas modificatorias y su Reglamento; y el Decreto Legislativo N° 1064, que aprueba el Régimen Jurídico para el Aprovechamiento de las Tierras de Uso Agrario. Finalmente, con fecha 19 de junio de 2009, mediante Ley N° 29382, se decidió derogar los citados decretos legislativos, restituyéndose la vigencia de la Ley N° 27308.

Mediante Resolución Suprema N° 117-2009-PCM del 11 de junio de 2009 se constituyó el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos a cargo de la formulación de un Plan Integral de Desarrollo Sostenible para dichos pueblos, en los ámbitos de educación, salud, titulación, formalización de tierras y demás medidas necesarias<sup>72</sup>. En su interior se conformaron cuatro Mesas de Trabajo, siendo éstas las siguientes:

- **Mesa N° 1:** Encargada de investigar los hechos sucedidos durante el conflicto de Bagua, a fin de identificar las responsabilidades que se derivaran de los mismos.
- **Mesa N° 2:** Tuvo a su cargo la responsabilidad de recoger, sistematizar y consensuar, con los representantes del Poder Ejecutivo, los aportes y recomendaciones de las instituciones representativas de los Pueblos Indígenas a la normatividad forestal, los cuales constituyeron el principal insumo para la elaboración de la propuesta de Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre así como del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- **Mesa N° 3:** Encargada de consensuar un Proyecto de Ley para la implementación de la Consulta Previa, Libre e Informada a los Pueblos Indígenas, en el marco del cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

---

<sup>71</sup> Ibidem.

<sup>72</sup> El Grupo Nacional estuvo conformado por 4 representantes del Poder Ejecutivo, los Presidentes de los Gobiernos Regionales Loreto, Ucayali, Amazonas, San Martín y Madre de Dios; y 10 representantes de las comunidades nativas. El Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) prestó el apoyo técnico necesario al Grupo Nacional; en tanto el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA), brindó el apoyo administrativo correspondiente. Mediante Resoluciones Supremas N° 211- 2009-PCM y 006-2010-PCM se modificó la Resolución Suprema N° 117-2009-PCM, ampliándose hasta el 12 de enero de 2010 el plazo para culminar con los productos establecidos en su mandato.

- **Mesa N° 4:** Encargada de elaborar un Plan de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Amazónicos.

Considerando la necesidad de actualizar la normatividad forestal, el Ministerio de Agricultura vio la importancia de iniciar un amplio proceso participativo de elaboración de una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que se ajustara a las nuevas demandas y circunstancias del país, y que incorporara los Aportes de la Mesa N° 2. A ello se añaden los compromisos asumidos por el Estado Peruano de fortalecer la gestión forestal conforme al Anexo 18.3.4 sobre el Manejo Forestal, que forma parte del Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos. En tal sentido, el 01 de agosto de 2009, el Ministerio de Agricultura emitió la Resolución Ministerial N° 0544-2009-AG, mediante la cual declaró prioritario el proceso de revisión y actualización de la Legislación Forestal y de Fauna Silvestre, encargando a la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre su conducción, en el marco de un proceso participativo y descentralizado a nivel nacional que responda a los requerimientos de la descentralización, modernización del Estado y el respeto de los Pueblos Originarios; así como la articulación de los acuerdos del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos con dicho proceso.

De esta manera, luego de un largo proceso, el 22 de julio de 2011, se aprobó la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la cual presenta las siguientes novedades:

- Previene que las tierras forestales y de protección sean destinadas a usos agropecuarios, prohibiendo el Cambio de Uso de Tierras Forestales y de Protección
- Establece requisitos y estándares técnicos para el desbosque de áreas forestales
- Prohíbe reemplazar bosques naturales por plantaciones en tierras forestales y de protección
- Promueve el ecoturismo, y la inversión en plantaciones forestales
- Incorpora la fauna silvestre como patrimonio forestal y facilita su aprovechamiento sostenible
- Promueve una institucionalidad forestal eficiente, participativa y descentralizada. La actual Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre se convierte en un Servicio Nacional, con mayor autonomía y capacidad de acción.

Si bien se observan avances en cuanto a la regulación del marco normativo forestal, tradicionalmente se ha ubicado al Sector Forestal como un subsector marginal dentro del sector agricultura; el cual se caracteriza por estar fragmentada en sus estructuras, ser contradictoria con sus fines, inestable e inconsecuente con sus propias reglas internas. Ello ha traído como consecuencia un debilitamiento paulatino y sistemático debido a la falta de recursos y capacidades para ejercer sus funciones, pérdida de credibilidad en las instituciones, así como la disminución de importantes recursos naturales y económicos para el país<sup>73</sup>.

Adicionalmente, variables como la ineficiencia del aparato burocrático del Estado, retrasos en la toma de decisiones importantes, inconsistencia en la defensa de los fundamentos del manejo y conservación de los recursos naturales, incoherencia de las políticas en su confrontación con la

---

<sup>73</sup> *Ibíd.*

realidad, y constantes retrocesos en la aplicación de la legislación, contribuyen de manera crítica a la erosión de la imagen de la Administración Forestal frente a la opinión pública y especialmente frente a los usuarios directos de los recursos naturales; pero sobretodo, han debilitado los principios de autoridad y legitimidad del Estado para ejercer acciones de control, fiscalización y liderar procesos de formalización de las actividades forestales<sup>74</sup>.

## II.2 Competencias

El Estado, el sector privado y la sociedad civil integran el marco institucional del sector forestal<sup>75</sup>.

En la actualidad, la institucionalidad forestal se encuentra representada por la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. El Ministerio de Agricultura, ente rector del Sector Agrario, a través de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS) y la Autoridad Regional Forestal, representada por los Gobiernos Regionales<sup>76</sup>.

La DGFFS es la encargada de proponer políticas, estrategias, normas, planes, programas y proyectos nacionales relacionados con el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, los recursos genéticos asociados en el ámbito de su competencia, en concordancia con la Política Nacional del Ambiente y la normatividad ambiental. En tal sentido, la DGFFS cuenta con las siguientes unidades orgánicas<sup>77</sup>:

- Dirección de Promoción Forestal y de Fauna Silvestre.
- Dirección de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre.
- Dirección de Información y Control Forestal y de Fauna Silvestre.

Al respecto, es preciso mencionar que la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, crea el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) que tiene como principal objetivo gestionar y promover el uso sostenible, la conservación y la proyección de los recursos forestales y de fauna silvestre, estableciendo por ello, que el Ejecutivo dicte las medidas necesarias para el proceso de fusión, bajo la modalidad de absorción, de la DGFFS al SERFOR, correspondiendo a este último la calidad de ente absorbente<sup>78</sup>. Al respecto, el SERFOR se constituye como autoridad técnico-normativa a nivel nacional, encargada de dictar las normas y establecer los procedimientos relacionados a su ámbito, y ente rector del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR).

Por su parte, los Gobiernos Regionales ejercen las competencias establecidas en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, en la medida en que se hayan visto efectivizadas las competencias en materia forestal en el marco del proceso de transferencia de competencias

<sup>74</sup> Ibídem.

<sup>75</sup> Malleux, Rocío. Tenencia de los bosques en el Perú. Lima. Consulta realizada el día 20 de mayo de 2012.

<sup>76</sup> <http://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=i&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CE0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.fao.org%2Fforestry%2Fdownload%2F17195-0fb06a577bfa399fcadef97baaf6a835d.pdf&ei= OTgT53NOYuK8QSKuNi0DQ&usg=AFQjCNEu0tF5-t5T-FHB4IZnTuk1AGSZ0w>>

<sup>77</sup> Defensoría del Pueblo. “La Política Forestal y la Amazonía Peruana: Avances y Obstáculos en el camino hacia la sostenibilidad”. Pp. 46.

<sup>78</sup> Conforme se señala en el Art. 57° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura, aprobado mediante Decreto Supremo N° 031-2008-AG, publicado el 11 de diciembre de 2008.

<sup>79</sup> Sexta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 29763.

señaladas en dicho cuerpo normativo<sup>79</sup>. En este sentido, en lo que respecta a las regiones objeto del presente informe, se han transferido desde el 2009 las funciones específicas consideradas en el artículo 51°, literales “e” y “q” de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales a las Regiones de Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali. En tanto, las Regiones que aún no cumplen con efectivizar las funciones en materia forestal, siguen a cargo de las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre, hasta que los Gobiernos Regionales suscriban el Acta de entrega y recepción y adecúen sus instrumentos institucionales y de gestión, a fin de ejercer las funciones transferidas previstas en los literales “e” y “q” del Art. 51° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

Por otro lado, la institucionalidad del Sector Forestal y de Fauna Silvestre también se encuentra conformada por otros organismos que tienen competencia respecto a la gestión, administración, fiscalización, supervisión, control, entre otros, los cuales se mencionan a continuación:

**La Autoridad Nacional del Agua**, creada por Decreto Legislativo N° 997 - Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura, es un Organismo Técnico Especializado (DS N° 034-2008-PCM) adscrito al Ministerio de Agricultura, constituyéndose en pliego presupuestal, con personería jurídica de derecho público interno. Es el ente rector y la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, organismo encargado de realizar las acciones necesarias para el aprovechamiento multisectorial y sostenible de los recursos hídricos por cuencas hidrográficas, en el marco de la gestión integrada de los recursos naturales y de la gestión de la calidad ambiental nacional estableciendo alianzas estratégicas con los gobiernos regionales<sup>80</sup>. Entre sus funciones destacan<sup>81</sup>:

- Elaborar la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos, el Plan Nacional de Recursos Hídricos, conduciendo, supervisando y evaluando su ejecución en el marco de la Política Nacional del Ambiente.
- Dictar normas y establecer procedimientos para asegurar la gestión integrada y sostenible de los recursos hídricos; asimismo, proponer las normas legales para la gestión del agua que requieran ser aprobadas por Decreto Supremo.
- Establecer los lineamientos para la formulación y actualización de los Planes de Gestión de Recursos Hídricos en las Cuencas, aprobarlos y supervisar su implementación.
- Otorgar, modificar y extinguir, previo estudio técnico, derechos de uso de agua, autorizaciones de vertimientos y de reuso de agua residual ; aprobando cuando sea necesario la implementación, modificación y extinción de servidumbres de uso de agua.
- Conducir, organizar y administrar el Sistema Nacional de Información de Recursos Hídricos; el Registro Administrativo de Derechos de Uso de Agua; el Registro Nacional de Organizaciones de Usuarios; el Registro de Control de Vertimientos y los demás registros que correspondan.
- Emitir opinión técnica vinculante para: aprobación de instrumentos de gestión ambiental que involucren las fuentes naturales de agua; otorgamiento de autorizaciones extracción de material de acarreo; y, respecto a la disponibilidad de

<sup>79</sup> Defensoría del Pueblo. “La Política Forestal y la Amazonía Peruana: Avances y Obstáculos en el camino hacia la sostenibilidad”. Pp. 47.

<sup>80</sup> Información obtenida del Portal Web de la Autoridad Nacional del Agua – ANA. Consulta realizada el 18 de mayo de 2012. <<http://www.ana.gob.pe/con%C3%B3cenos.aspx>>

<sup>81</sup> Artículo 6° del Decreto Supremo N° 039-2008-AG, Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional del Agua.

recursos hídricos para el otorgamiento de viabilidad de los proyectos de infraestructura hidráulica.

- Ejercer jurisdicción administrativa exclusiva en materia de aguas, desarrollando acciones de administración, fiscalización, control y vigilancia, para asegurar la conservación y protección del agua, en cuanto a su cantidad y calidad, de los bienes naturales asociados a ésta y de la infraestructura hidráulica multisectorial; ejerciendo para tal efecto la facultad sancionadora y coactiva.

**El Ministerio del Ambiente**, fue creado el 14 de mayo de 2008, mediante Decreto Legislativo N° 1013, como organismo del Poder Ejecutivo, cuya función general es diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la política nacional y sectorial ambiental, asumiendo la rectoría con respecto a ella<sup>82</sup>.

En tal sentido, el objeto del Ministerio del Ambiente es la conservación del ambiente, de modo tal que se propicie y asegure el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que los sustenta, que permita contribuir al desarrollo integral social, económico y cultural de la persona humana, en permanente armonía con su entorno, y así asegurar a las presentes y futuras generaciones el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida<sup>83</sup>. Son funciones generales del Ministerio del Ambiente:

- Formular, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional del ambiente aplicable a todos los niveles de gobierno.
- Garantizar el cumplimiento de las normas ambientales, realizando funciones de fiscalización, supervisión, evaluación y control, así como ejercer la potestad sancionadora en materia de su competencia y dirigir el régimen de fiscalización y control ambiental y el régimen de incentivos previsto por la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente<sup>84</sup>.
- Coordinar la implementación de la política nacional ambiental con los sectores, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.
- Prestar apoyo técnico a los gobiernos regionales y locales para el adecuado cumplimiento de las funciones transferidas en el marco de la descentralización.

**El Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales**, se encuentra encargado de diseñar la política y estrategia nacional de gestión integrada de recursos naturales y supervisar su implementación, elaborar y coordinar la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica del Perú y su desarrollo estratégico, así como supervisar su implementación, coordinar la estrategia nacional frente al cambio climático y las medidas de adaptación y mitigación, así como supervisar su implementación. Asimismo, es el encargado de elaborar y coordinar la estrategia nacional de lucha contra la desertificación y la sequía, así como supervisar su implementación en coordinación con los sectores competentes, expedir las resoluciones viceministeriales que le competen, así como coordinar la elaboración y el cumplimiento de la normatividad ambiental, en el ámbito de su competencia y elaborar el inventario y establecer mecanismos para valorizar, retribuir y mantener

<sup>82</sup> Art. 2.1 del Decreto Legislativo N° 1013.

<sup>83</sup> Art. 3.1 del Decreto Legislativo N° 1013.

<sup>84</sup> De conformidad con la Tercera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 29325, publicada el 05 marzo 2009, las funciones otorgadas al MINAM en el presente párrafo, deberán entenderse como otorgadas al OEFA.



la provisión de los servicios ambientales, así como promover el financiamiento, el pago y la supervisión de los mismos<sup>85</sup>.

**Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)**, es un organismo público, técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013. El OEFA es el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental - SINEFA<sup>86</sup>. Se encuentran entre las funciones de la OEFA<sup>87</sup>:

- Dirigir y supervisar la aplicación del régimen común de fiscalización y control ambiental y el régimen de incentivos previstos en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, así como fiscalizar y controlar directamente el cumplimiento de aquellas actividades que le corresponden por Ley.
- Supervisar que las entidades competentes cumplan con las funciones de fiscalización establecida por la legislación vigente.
- Emitir opinión técnica sobre los casos de infracción ambiental que puedan lugar a la acción penal por la comisión de los delitos tipificados en la legislación pertinente.
- Informar al Ministerio Público de aquellos hechos de naturaleza penal que conozca en el ejercicio de su función.

**Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP)**, es un Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio del Ambiente, a través del Decreto Legislativo 1013, encargado de dirigir y establecer los criterios técnicos y administrativos para la conservación de las Áreas Naturales Protegidas – ANP, y de cautelar el mantenimiento de la diversidad biológica. El SERNANP es el ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SINANPE, y en su calidad de autoridad técnico-normativa realiza su trabajo en coordinación con gobiernos regionales, locales y propietarios de predios reconocidos como áreas de conservación privada. Entre sus funciones se encuentran<sup>88</sup>:

- Dirigir el SINANPE en su calidad de ente rector y asegurar su funcionamiento como sistema unitario.
- Aprobar las normas y establecer los criterios técnicos y administrativos, así como los procedimientos para el establecimiento y gestión de las ANP.
- Orientar y apoyar la gestión de las ANP cuya administración está a cargo de los gobiernos regionales, locales y los propietarios de predios reconocidos como áreas de conservación privada.
- Establecer los mecanismos de fiscalización y control, así como las infracciones y sanciones administrativas correspondientes; ejercer la potestad sancionadora en los casos de incumplimiento, aplicando las sanciones de amonestación, multa, comiso, inmovilización, clausura o suspensión, de acuerdo al procedimiento que se apruebe para tal efecto.

<sup>85</sup> Art. 11° del Decreto Legislativo N° 1013.

<sup>86</sup> Arts. 2° y 3° de la Ley N° 29325, publicada el 05 de marzo de 2009.

<sup>87</sup> Literal 1 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013.

<sup>88</sup> Literal 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013.

- Asegurar la coordinación interinstitucional entre las entidades del gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales que actúan, intervienen o participan, directa o indirectamente, en la gestión de las ANP.
- Emitir opinión sobre todos los proyectos normativos que involucren a las ANP.
- Desarrollar la gestión de las ANP considerando criterios de sostenibilidad financiera.
- Promover la participación ciudadana en la gestión de las ANP.

En lo que respecta a los organismos inscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros tenemos:

**Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR)**<sup>89</sup> creado mediante Decreto Legislativo N° 1085<sup>90</sup>, es la institución encargada a nivel nacional, de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque otorgados por el Estado a través de diversas modalidades de aprovechamiento<sup>91</sup>. Entre sus funciones se encuentran<sup>92</sup>:

- Supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los títulos habilitantes otorgados por el Estado, así como las obligaciones y condiciones contenidas en ellos y en los planes de manejo respectivos. Considérese títulos habilitantes para efectos de esta Ley, los contratos de concesión, permisos, autorizaciones y otros, que tengan como objetivo el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre; así como los servicios ambientales provenientes del bosque.
- Verificar que el establecimiento de la cuota de exportación anual de especies protegidas, cumpla con lo establecido en el ordenamiento jurídico interno y por los convenios internacionales, debiendo informar al órgano de control competente en caso se determinen irregularidades.
- Supervisar las inspecciones físicas que realice la autoridad competente para aprobar el plan operativo anual, y de ser el caso participar en ellas, en las zonas designadas para la extracción de cualquier especie protegida por convenios internacionales, debiendo informar al órgano de control competente en caso se determinen irregularidades.
- Cumplir con los programas de evaluación quinquenal como mínimo, para lo cual dispondrá auditorías a los Planes Generales de Manejo. Estas auditorías podrán ser realizadas por personas naturales o jurídicas de derecho privado especializadas en la materia y debidamente acreditadas ante OSINFOR.
- Dictar en el ámbito de su competencia, las normas y/o reglamentos que regulen los procedimientos a su cargo, así como aquellas que se refieran a obligaciones o derechos contenidos en los títulos habilitantes.
- Declarar la caducidad de los derechos de aprovechamiento contenidos en los títulos habilitantes otorgados por la autoridad competente, en los casos de incumplimiento de las condiciones establecidas en los títulos, planes de manejo forestal respectivos o legislación forestal vigente.

<sup>89</sup> Conforme al Art. 1º del Decreto Legislativo N° 1085, El OSINFOR está adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.

<sup>90</sup> Publicado el 28 de junio de 2008.

<sup>91</sup> Información obtenida del Portal Web de OSINFOR. Consulta realizada el 18 de mayo de 2012. <<http://www.osinfor.gob.pe/portal/contenido.htm?id=1>>

<sup>92</sup> Art. 3º del Decreto Legislativo N° 1085.

- Ejercer potestad sancionadora en su ámbito de competencia, por las infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre.

**Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA)**<sup>93</sup>, creado mediante Ley N° 28495 de fecha 15 de abril de 2005, es el organismo rector de las políticas nacionales encargado de proponer y supervisar el cumplimiento de las políticas nacionales, así como de coordinar con los Gobiernos Regionales la ejecución de los proyectos y programas dirigidos a la promoción, defensa, investigación y afirmación de los derechos y desarrollo con identidad de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano<sup>94</sup>. Se encuentran entre sus funciones<sup>95</sup>:

- Formular y aprobar la política, programas y proyectos de alcance nacional para el desarrollo integral de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.
- Planificar, programar y coordinar con los Gobiernos Regionales y Locales las actividades de desarrollo integral de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.
- Coordinar con los Gobiernos Regionales la ejecución de los programas y proyectos de alcance regional, para el desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, en concordancia con el Art. 45º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Concertar, articular y coordinar las acciones de apoyo, fomento, consulta popular, capacitación, asistencia técnica, y otros, de las entidades públicas y privadas, a favor de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.
- Coordinar con los Gobiernos Regionales las acciones pertinentes para la protección a la diversidad biológica peruana y los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas, a la que se refiere la Ley N° 28216, Ley de Protección al Acceso a la Diversidad Biológica Peruana y los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas.
- Elaborar y mantener actualizada la estadística de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, basándose en los Registros Públicos, y de aquellos que se encuentran en proceso de reconocimiento.
- Estudiar los usos y costumbres de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano como fuente de derecho buscando su reconocimiento formal.

Por otro lado, también se encuentra en la lista de entidades competentes en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre, el **Ministerio Público**, organismo constitucionalmente autónomo<sup>96</sup>, que tiene entre sus funciones<sup>97</sup>:

- Promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho.
- Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia.
- Representar en los procesos judiciales a la sociedad.

<sup>93</sup> Conforme con el Art. 1º del Decreto Supremo N° 022-2010-PCM, publicado el 10 de febrero de 2010, se adscribe el INDEPA a la Presidencia de Consejo de Ministros.

<sup>94</sup> Art. 2º de la Ley N° 28495.

<sup>95</sup> Art. 4º de la Ley N° 28495.

<sup>96</sup> Art. 158º de la Constitución Política del Perú.

<sup>97</sup> Art. 159º de la Constitución Política del Perú.



- Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.
- Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte.
- Emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales en los casos que la ley contempla.
- Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta al Congreso, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación.

El Ministerio Público es el encargado de la defensa y de la protección del medio ambiente al considerarse que este es un bien jurídico esencial para la convivencia social. En tal sentido, conduce la instrucción e investigación de cualquier delito que se cometa contra el ambiente o alguno de sus componentes y ejercita la acción penal correspondiente ante el Poder Judicial, en caso corresponda<sup>98</sup>. En esta línea, mediante Resolución N° 038-2008-MP-FN-JFS, de fecha 14 de marzo de 2008, se crean las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMA), en diversos distritos judiciales<sup>99</sup> y con competencia para prevenir e investigar delitos.

Finalmente, en lo que corresponde al **Ministerio del Interior**, es preciso señalar que la Policía Nacional del Perú (PNP), es una institución del Estado creada para garantizar el orden interno, el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas y el normal desarrollo de las actividades ciudadanas. Sus integrantes representan a la ley, el orden y la seguridad en toda la República y tienen competencia para intervenir en todos los asuntos que se relacionan con el cumplimiento de su finalidad fundamental<sup>100</sup>.

### II.3 El Proceso de Descentralización del Poder Ejecutivo

Mediante el Art. 188º de la Ley N° 27680<sup>101</sup>, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización, se señala que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Los Poderes del Estado y los Organismos Autónomos así como el Presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo a Ley.

Mediante Ley N° 27783<sup>102</sup>, Ley de Bases de la Descentralización, se establece la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización a nivel nacional. En igual sentido, se regula la conformación de las regiones y municipalidades; se fija las competencias de los tres niveles de gobierno y se determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales; así como las relaciones de gobierno en sus distintos niveles. Así, la Ley de Bases de la

<sup>98</sup> Defensoría del Pueblo. “La Política Forestal y la Amazonía Peruana: Avances y Obstáculos en el camino hacia la sostenibilidad”. Pp. 61.

<sup>99</sup> El Artículo Primero, posteriormente modificado por la Resolución de Junta de Fiscales Supremos N° 054-2008-MP-FN-JFS, publicada el 27 julio 200, crea las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, en las sedes de los siguientes Distritos Judiciales: Piura, Loreto, Amazonas, Ucayali, Junín, Arequipa, Cusco, Puno, Ayacucho y Lima.

<sup>100</sup> Defensoría del Pueblo. “La Política Forestal y la Amazonía Peruana: Avances y Obstáculos en el camino hacia la sostenibilidad”. Pp. 61

<sup>101</sup> Publicada el 07 de marzo de 2002.

<sup>102</sup> Publicado el 20 de julio de 2002.

Descentralización, tiene entre sus objetivos<sup>103</sup> la gestión sostenible de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad ambiental, y en este sentido, señala<sup>104</sup> como competencia exclusiva<sup>105</sup> de los Gobiernos Regionales la de promover el uso sostenible de los recursos forestales y de la biodiversidad.

En igual sentido, en noviembre del año 2002 se aprobó la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, en la cual se establece y norma la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales. Asimismo, se define la organización democrática, descentralizada y desconcentrada del Gobierno Regional conforme a la Constitución y a la Ley de Bases de la Descentralización. En este marco, mediante Ley N° 28273<sup>106</sup>, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 080-2004-PCM<sup>107</sup>, se procedió a regular el proceso de acreditación para asumir la transferencia de competencias, funciones, atribuciones y recursos por parte de los Gobiernos Regionales.

#### II.4 Transferencia de funciones en materia ambiental y forestal hacia los Gobiernos Regionales

En cumplimiento de dicho dispositivo normativo, el sector agrario viene implementando un proceso de descentralización de algunas funciones con contenido forestal, el mismo que aún no ha concluido en todo el territorio, esto es, mientras que en algunas partes del país se viene implementando el modelo descentralizado a cargo de los Gobiernos Regionales; en otras aún subsiste el modelo desconcentrado a través de las Administraciones Forestales y de Fauna Silvestre (ATFFS), dependientes de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre-DGFFS del Ministerio de Agricultura-MINAG. Asimismo, en virtud de la autonomía política, económica y administrativa<sup>108</sup> que asiste a los Gobiernos Regionales, no existe unanimidad respecto de la organización pública forestal de los Gobiernos Regionales, luego, cada uno viene implementando sus propias estructuras organizativas a fin de implementar y ejercer las funciones forestales que le son transferidas<sup>109</sup>.

En este sentido, en relación a las regiones objeto de estudio del presente informe, los Gobiernos Regionales de Loreto, Amazonas, Madre de Dios, San Martín y Ucayali han concluido con la transferencia de funciones específicas<sup>110</sup> en materia agraria relacionadas al sector forestal, señaladas en los incisos e) y q) del Artículo 51º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Para el caso del Gobierno Regional de Huánuco, las competencias en materia agraria aún no han sido transferidas por parte del Ministerio de Agricultura, por lo que la autorización para cambio de uso de suelo se encuentra a cargo de las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre

<sup>103</sup> Artículo 6º de la precitada Ley.

<sup>104</sup> Artículo 35º Inciso n)

<sup>105</sup> Conforme al Artículo 13.1 de la Ley N° 27783, **competencias exclusivas** son aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la Ley.

<sup>106</sup> Publicada el 09 de julio de 2004.

<sup>107</sup> Publicado el 16 de noviembre de 2004.

<sup>108</sup> Conforme se señala en el Artículo 2º de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, publicada el día 18 de noviembre de 2002.

<sup>109</sup> Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), 2011, Informe Anual 2010: Transparencia en el Sector Forestal Peruano, Lima, Perú.

<sup>110</sup> De acuerdo al Artículo 46º de la Ley N° 27867, las funciones específicas que ejercen los Gobiernos Regionales se desarrollan en base a las políticas regionales, las cuales se formulan en concordancia con las políticas nacionales sobre la materia.

Huánuco y Tingo María, ambas pertenecientes a la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura.

### TRANSFERENCIA DE FUNCIONES

Gobierno Regional	Instrumento Legal que aprueba Transferencia	Estado
Amazonas	Resolución Ministerial Nº 0696-2010-AG	En implementación
Loreto	Resolución Ministerial Nº 0793-2009-AG	En implementación
Madre de Dios	Resolución Ministerial Nº 301-2010-AG	En implementación
San Martín	Resolución Ministerial Nº 0792-2009-AG	En implementación
Ucayali	Resolución Ministerial Nº 019-2010-AG	En implementación

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, si bien las funciones transferidas a los Gobiernos Regionales en materia forestal requieren la revisión y adecuación de su Reglamento de Organización y Funciones – ROF, así como de su Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA a fin de efectivizar las funciones transferidas, dicho proceso aún viene implementándose en la mayoría de Gobiernos Regionales, situación que dificulta la búsqueda de información en materia de cambio de uso, así como en la búsqueda de la información transferida y/o sistematizada referida a predios agrícolas, cultivos agroenergéticos, plantas de transformación, deforestación, entre otros.

### COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS REGIONALES EN EL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE FUNCIONES

	GOBIERNO REGIONAL	INSTRUMENTO LEGAL QUE APRUEBA TRANSFERENCIA	ÁREA DESIGNADA DE LAS FUNCIONES TRANSFERIDAS
COMPETENCIAS TRANSFERIDAS	Amazonas	Resolución Ministerial Nº 0696-2010-AG	En implementación
	Loreto	Resolución Ministerial Nº 0793-2009-AG	Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre.
	Madre de Dios	Resolución Ministerial Nº 301-2010-AG	Programa Regional de Manejo de Recursos Naturales y de Fauna Silvestre
	San Martín	Resolución Ministerial Nº 0792-2009-AG	Autoridad Regional Ambiental
	Ucayali	Resolución Ministerial Nº 019-2010-AG	Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre
COMPETENCIAS NO TRANSFERIDAS	Huánuco	---	Dirección General Asuntos Ambientales del Ministerio de Agricultura

Fuente: Elaboración propia