

Análisis de la gobernanza multinivel en Perú

Lecciones para REDD+ del estudio sobre
cambio de uso del suelo y distribución
de beneficios en Madre de Dios, Ucayali y
San Martín

Laura F Kowler
Ashwin Ravikumar
Anne M Larson
Dawn Rodriguez-Ward
Carol Burga
Jazmin Gonzales Tovar



Análisis de la gobernanza multinivel en Perú

Lecciones para REDD+ del estudio sobre
cambio de uso del suelo y distribución
de beneficios en Madre de Dios, Ucayali y San Martín

Laura F Kowler

Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)

Ashwin Ravikumar

Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)

Anne M Larson

Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)

Dawn Rodriguez-Ward

Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)

Carol Burga

Department of Geography and Geographic Information Science, University of Illinois

(Departamento de Geografía y Ciencias de Información Geográfica, Univesidad de Illinois)

Jazmin Gonzales Tovar

School of Forest Resources and Conservation, University of Florida

(Escuela de Recursos Forestales y Conservación, Universidad de Florida)

Working Paper 209

© 2016 Centro para la Investigación Forestal Internacional



Los contenidos de esta publicación están bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0), <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

DOI: 10.17528/cifor/006226

Kowler LF, Ravikumar A, Larson AM, Rodriguez-Ward D, Burga C y Gonzales Tovar J. 2016. *Análisis de la gobernanza multinivel en Perú: Lecciones para REDD+ del estudio sobre cambio de uso del suelo y distribución de beneficios en Madre de Dios, Ucayali y San Martín*. Working Paper 209. Bogor, Indonesia: CIFOR.

Translation of: Kowler LF, Ravikumar A, Larson AM, Rodriguez-Ward D, Burga C and Gonzales Tovar J. 2016. *Analyzing multilevel governance in Peru: Lessons for REDD+ from the study of land-use change and benefit sharing in Madre de Dios, Ucayali and San Martin*. Working Paper 203. Bogor, Indonesia: CIFOR.

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia

T +62 (251) 8622-622
F +62 (251) 8622-100
E cifor@cgiar.org

cifor.org

Quisiéramos agradecer a todos los donantes que apoyaron esta investigación a través de sus contribuciones al Fondo de CGIAR. Para ver la lista de donantes del Fondo, visite: <https://www.cgiarfund.org/FundDonors>

Cualquier opinión vertida en este documento es de los autores. No refleja necesariamente las opiniones de CIFOR, de las instituciones para las que los autores trabajan o de los financiadores.

Índice

Abreviaturas	v
Agradecimientos	vii
Resumen ejecutivo	ix
1 Introducción	1
2 Métodos	4
3 Uso del suelo y cambios de uso del suelo en las regiones de estudio	9
3.1 Vialidad e infraestructura	12
3.2 Agricultura	12
3.3 Expansión agroindustrial	13
3.4 Minería	14
3.5 Actividad maderera	15
4 Poder e influencia sobre el uso del suelo y los bosques	17
4.1 La descentralización de los poderes sobre los bosques y el uso del suelo hacia los gobiernos regionales	18
4.2 Distribución de poderes por sector	19
4.3 Los desafíos de una gobernanza regional fragmentada	27
4.4 Conclusiones	35
5 Alianzas para iniciativas de desarrollo con bajas emisiones (LED) versus el desarrollo <i>business as usual</i>	37
5.1 La gobernanza multinivel y los actores que impulsan el cambio de uso del suelo: un análisis de las percepciones de los actores	37
5.2 Coordinación de múltiples actores sobre medio ambiente y REDD+	45
5.3 Desarrollo y discusión de políticas sobre REDD+ en Perú	48
5.4 Conclusiones	49
6 Iniciativas de desarrollo con bajas emisiones: ¿potencial para el cambio?	50
6.1 Los principales beneficios de las iniciativas LED	51
6.2 Obstáculos enfrentados por los proponentes de proyectos y participantes locales	55
6.3 Legitimidad de las iniciativas existentes de desarrollo con bajas emisiones	56
6.4 Conclusiones	60
7 Conclusiones	63
Referencias	66
Apéndice: una introducción a los sitios de estudio	70
A.1 Sitios asociados a emisiones de carbono	70
A.2 Sitios orientados a la disminución de emisiones	79

Lista de figuras, cuadros y recuadros

Figuras

- 1 Área deforestada entre los años 2000 y 2013. 11

Cuadros

- 1 Resumen de los sitios de acuerdo al criterio de selección 4
- 2 Número de encuestados por tipo de entrevista. 5
- 3 Características de los sitios de estudio. 6
- 4 Distribución de bosques en Perú por categoría legal (área y % del total; participación del total de deforestación, años 2001-2014). 10
- 5 Bosque tropical y pérdida forestal en las regiones, años 2001-2014. 11
- 6 Poderes y responsabilidades clave por sector y nivel de gobierno. 20
- 7 Poderes transferidos a los gobiernos regionales en Madre de Dios, San Martín y Ucayali. 23
- 8 Frecuencia con la que diferentes actores fueron mencionados en entrevistas como impulsores de la deforestación y degradación forestal o de actividades de desarrollo bajo en emisiones. 38
- 9 Tipos de beneficios y costos que representan los proyectos. 52

Recuadros

- 1 Las limitaciones de la ZEE y el proceso de OT. 22
- 2 Habilitando el cambio en el uso del suelo desde arriba: El caso del Grupo Palmas-Barranquita en San Martín. 26
- 3 La DRSAU y Plantaciones Ucayali SAC. 28
- 4 La superposición de concesiones y títulos. 31
- 5 Los desafíos de la gobernanza en relación a la minería ilegal y la formalización de la minería en Madre de Dios. 33
- 6 La corrupción en el sector de uso del suelo y el sector forestal: el caso de Ucayali. 34
- 7 Problemas estructurales que obstaculizan una efectiva coordinación, planificación y gestión del uso de la tierra de múltiples niveles. 35
- 8 San Martín: la “región verde”. 44
- 9 Las barreras y costos que enfrentan los proponentes y beneficiarios de proyectos. 51
- 10 La organización representativa en Ucayali. 53
- 11 Cuando la tenencia no es un beneficio sino un requisito para lograr beneficios. 53
- 12 El Bosque de Protección de Alto Mayo en San Martín. 60

Abreviaturas

ACCA	Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica
ACOPAGRO	Cooperativa Agraria Cacaotera
ACOMAT	Asociación de Concesionarios Forestales Maderables y no Maderables de las Provincias Manu y Tambopata
AIDER	Asociación para la Investigación y el Desarrollo Integral
AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
ANP	Área Natural Protegida
ARA	Autoridad Regional Ambiental
BAM	Bosques Amazónicos S.A.C. (compañía peruana dedicada a la conservación, protección, restauración y manejo sostenible de bosques tropicales)
BPAM	Bosque Protegido de Alto Mayo
BPP	Bosques de producción permanente
CAM	Comisión Ambiental Municipal
CAR	Comisión Ambiental Regional
CCBA	Alianza para el Clima, Comunidad y Biodiversidad
CI	Conservación Internacional
CIAM	Consejo Interregional Amazónico
CIMA	Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales
CLPI	Consentimiento libre, previo e informado
CMNUDD	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
DAR	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (Organización No Gubernamental)
DDP	Documento del Diseño de un Proyecto
DEVIDA	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
DGAAA	Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios
DGEVFPN	Dirección General de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural
DGFFS	Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre
DRA	Dirección Regional de Agricultura
DRASM	Dirección Regional de Agricultura de San Martín
DREHM	Dirección Regional de Energía, Hidrocarburos y Minería
DRFFS	Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre
DRSAU	Dirección Regional Sectorial de Agricultura de Ucayali
ECCB	Estándares de Clima, Comunidad y Biodiversidad
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EPS	Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento de Moyobamba
FEPROCAMD	Federación Departamental de Productores de Castaña de Madre de Dios
FERIAAM	Federación Regional Indígena Awajún del Alto Mayo
GCS	Siglas en inglés del Estudio Comparativo Global
GOREMAD	Gobierno Regional de Madre de Dios

GOREU	Gobierno Regional de Ucayali
GORESAM	Gobierno Regional de San Martín
GRRNYMA	Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Información
LED	Sigla en inglés de Desarrollo con Bajas Emisiones
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
MDB	Mecanismo de distribución de beneficios
MRV	Monitoreo, reporte y verificación
OC	Organización Civil
OIMT	Organización Internacional de Maderas Tropicales
ONG	Organización No Gubernamental
PFNM	Productos forestales no maderables
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
ORAU	Organización Regional AIDSESP Ucayali
OSINFOR	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
OT	Ordenamiento territorial
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEAM	Proyecto Especial del Alto Mayo
PEN	Nuevo Sol (unidad monetaria peruana)
PNCAZ	Parque Nacional Cordillera Azul
PNCB	Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático
POT	Plan de ordenamiento territorial
REDD+	Reducción de emisiones causadas por la deforestación y la degradación del bosque, y el papel de la conservación el manejo forestal sostenible y el mejoramiento de las reservas de carbono forestal en países en vías de desarrollo
SENACE	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SINANPE	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
SPDE	Sociedad Peruana de Ecodesarrollo
ONU-REDD	Programa Colaborativo de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de Bosques en Países de desarrollo
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VCS	Sigla en inglés de Estándar Verificado de Carbono
ZEE	Zonificación Ecológica Económica
ZOCRE	Zona de Conservación y Recuperación Ecosistémica

Agradecimientos

Este documento es el resultado de los esfuerzos y contribuciones de varias personas, además de los de los autores. Apreciamos en gran medida las contribuciones y las visiones de los miembros del equipo internacional, quienes compartieron sus perspectivas con base en experiencias similares en otros países. Rodd Myers, Martin Kijazi, Anastasia Yang y Tim Trench ofrecieron un apoyo invaluable para el desarrollo y la evolución de este estudio global en Indonesia, Tanzania, Vietnam y México, respectivamente. También expresamos nuestro aprecio por Matías Pérez Ojeda del Arco por el estudio preliminar que realizó en Madre de Dios y San Martín, el cual nos facilitó los contactos necesarios para realizar entrevistas a informantes clave de la región.

Quisiéramos agradecer a las siguientes organizaciones y personas en Madre de Dios: Harold Gordillo de la Universidad de Helsinki por sus numerosas y acertadas entrevistas con mineros. Anggela Michi, Jiang Oliver Liao Torres y Ronald Rojas por las incontables conversaciones concernientes a la Mesa REDD+ de MDD y a los proyectos asociados con la GRRNYMA; Piero Cárdenas de ACCA por su valiosa perspectiva sobre GIS y el cambio de cobertura del suelo en la región; Raúl Pinedo del Proyecto Especial de Madre de Dios por su ayuda logística en Iberia y Tahuamanu; Rafael Rojas del consorcio MDD por su conocimiento sobre la historia socioeconómica y política de la región; y los muchos miembros de comunidades y usuarios de terrenos que dedicaron parte de su tiempo para conversar con nosotros.

También expresamos nuestra gratitud por el apoyo de las siguientes organizaciones y personas en Ucayali: Pío Santiago y César Samaniego, de AIDER-Pucallpa; y Jorge Chávez y Alejandro Llaque, de Bosques Amazónicos SAC, por compartir sus perspectivas y experiencia sobre proyectos REDD+. Nuestra profunda gratitud con Diego García de IIAP y Patricia Seijas de la Mesa REDD+ de Ucayali por su apoyo y por todas las valiosas conversaciones sobre REDD+ y el sector forestal; Frank Tang Jara y David Moreno de la Dirección Regional de Recursos Naturales y Medio Ambiente por sus perspectivas sobre la planificación del uso del suelo; Arsenio Calle del SERNANP por su conocimiento sobre las áreas naturales protegidas; y Josué Fachin de la ORAU por aportar con la perspectiva de los pueblos indígenas. Un especial agradecimiento a Aoife Bennet-Curry de la Universidad de Oxford por sus conocimientos sobre temas de tenencia de la tierra en la región. También agradecemos a Dina Reyes, Walter Ríos, Isaac Pérez, Medardo Miranda y Esther López por su vital y generosa ayuda. Nos hubiera sido imposible realizar nuestro trabajo sin la participación de los usuarios de terrenos y de miembros de comunidades que participaron en este estudio.

Finalmente, en San Martín, quisiéramos agradecer a la ARA, el PEAM y otros actores gubernamentales. En particular, nuestro agradecimiento a Patricia Porras, Richard Bartra, Oswaldo Danducho, Cynthia Mongylardi, Alex Becerra, Josefa (“Chepita”) Mesias Vásquez, Anselma Zumaeta Soplin y Cristina de Águila Arévalo por contribuir a este estudio otorgando su tiempo durante las entrevistas y en el campo. Estamos agradecidos por las visiones y contribuciones de todas estas personas y varias más, y esperamos tener la oportunidad de trabajar con ellos nuevamente en el futuro.

También queremos expresar nuestro agradecimiento a Amy Duchelle y Louis Putzel por su gran aporte de tiempo y esfuerzo al realizar una revisión crítica de este estudio. Finalmente, nuestro aprecio al estudio peruano de abogados Echeopar, por su estudio sobre Descentralización en Perú, el cual se realizó por encargo del presente proyecto de CIFOR y sirvió de base para dilucidar el contexto legal de la descentralización en Perú que se analiza en este estudio.

Las organizaciones que brindaron apoyo financiero al estudio incluyen la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (Norad), el Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio

Australiano (DFAT), la Unión Europea (UE), la Iniciativa Internacional para el Clima (IKI) del Ministerio Federal del Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza, Construcción y Seguridad Nuclear de Alemania (BMUB), y el Programa de Investigación de Bosques, Árboles y Agroforestería del CGIAR (CRP-FTA) con el apoyo financiero del Fondo CGIAR. Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no representan necesariamente la visión de CIFOR, las instituciones a las que están adscritos los autores, los socios financiadores o sus revisores.

Resumen ejecutivo

El presente estudio busca aclarar la manera en que las instituciones de gobernanza de múltiples niveles afectan la toma de decisiones concernientes al uso del suelo e interactúan con las iniciativas de desarrollo con bajas emisiones (LED) como REDD+. Analizamos diversos aspectos de la gobernanza multinivel, incluyendo la manera en que se distribuye el poder y fluye la información, la medida en que los procesos de decisión son participativos, si los procesos y sus resultados son legítimos, y por qué y cómo ocurre el cambio de uso del suelo. Examinamos la forma en que los actores de muchos niveles y sectores interactúan en un régimen descentralizado para decidir sobre el uso del suelo y el cambio de uso del suelo; quiénes impulsan la deforestación y la degradación del bosque; y quiénes impulsan opciones de desarrollo con bajas emisiones. Prestamos una atención especial a las políticas REDD+, dada su importancia en las discusiones sobre desarrollo con bajas emisiones en Perú. Al respecto, examinamos la medida en que las experiencias de REDD+ e iniciativas similares ayudan a la identificación de obstáculos y oportunidades para construir caminos eficientes y justos hacia futuros más sostenibles.

La iniciativa de reducción de emisiones causadas por deforestación y la degradación del bosque y el papel de la conservación, manejo forestal sostenible y mejora de las reservas de carbono forestal en países en vías de desarrollo (REDD+), se creó como un mecanismo global basado en el mercado dirigido a reducir las emisiones de carbono (Humphreys 2008). El objetivo fue establecer un mecanismo de compensación, o pagos basados en el desempeño, que ofrezca incentivos a países y usuarios del bosque para que reduzcan sus emisiones e incrementen sus reservas de carbono (Angelsen 2008). El surgimiento de REDD+ a nivel nacional e internacional y la implementación de proyectos piloto desde el año 2008 han abierto preguntas sobre la forma en que las instituciones que operan a varios niveles interactúan con las políticas nacionales sobre el uso del suelo. El mecanismo REDD+ puede ser considerado como una de las formas de avanzar hacia un desarrollo de estrategias de desarrollo con bajas emisiones, “desarrollo verde”, o para alcanzar la sostenibilidad en general.

Este estudio presenta un análisis elaborado a partir de entrevistas a actores de múltiples niveles¹ y sectores, incluyendo entidades gubernamentales (principalmente regionales y locales), organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones indígenas, compañías privadas, diseñadores e implementadores de proyectos, y comunidades locales ubicadas en los departamentos² (a los que en este estudio se refiere como regiones) de Madre de Dios, Ucayali y San Martín. La selección de los sitios de estudio dentro de las tres regiones se hizo con base en entrevistas a informantes clave, particularmente representantes del gobierno regional y actores no gubernamentales, lo cual permitió identificar sitios importantes de cambio de uso del suelo e iniciativas de conservación en cada región. Los sitios de estudio incluyen iniciativas orientadas a la conservación de los bosques, al fomento del manejo forestal sostenible y a la reducción de emisiones causadas por la deforestación y degradación de bosques, así como actividades asociadas a procesos de deforestación. El análisis de los 14 sitios de estudio seleccionados y del contexto regional y local se basó en 295 entrevistas. Al basar el análisis en estos casos específicos de cambio de uso del suelo, pudimos examinar la forma en que los actores y políticas nacionales, regionales y locales moldearon las decisiones de uso del suelo en la práctica.

En la sección 4 discutimos la distribución de poderes y responsabilidades sobre el uso del suelo, y analizamos temas relacionados a la autoridad e influencia que poseen diferentes sectores y niveles del gobierno sobre el uso del suelo. El sector agrícola y la minería son todavía los de mayor influencia

1 Los niveles incluidos son local (proyecto), regional y nacional. El regional y nacional se refiere a jurisdicciones políticas.

2 Un departamento es la división política subnacional más grande en Perú.

en tales decisiones, ya que varios poderes importantes, como el de titulación y de asignación del uso mayor del suelo, se encuentran en manos del primero. Por otro lado, el sector ambiental tiene mucho menos poder en las decisiones relacionadas al uso del suelo, lo cual desafia el potencial de sus programas orientados a la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales forestales.

La experiencia de centralización varía mucho entre las regiones. En tanto que a los gobiernos regionales se les ha otorgado poderes significativos sobre la tierra, en ocasiones se les culpa por los problemas que en realidad ellos no ocasionaron, sino que heredaron y no pueden resolver por sí solos, tales como la superposición de regímenes de uso del suelo en Madre de Dios.

Muchos informantes de diversas oficinas del gobierno y de la sociedad civil aquejan una “coordinación deficiente” entre las oficinas sectoriales del gobierno —como las oficinas de minería, bosques, agricultura y ambiental— y ven a la mejora en la planificación del uso del suelo como una solución. Sin embargo, diferencias en los poderes y niveles de empoderamiento entre los diversos sectores reflejan las decisiones de líderes y la coalición que los apoya. En comparación con la situación pasada, los gobiernos regionales muestran cierto progreso en cuanto a coordinación gracias a la creación de Autoridades Ambientales Regionales; pero dicho progreso es todavía muy limitado, especialmente en Madre de Dios y Ucayali.

La sección 5 presenta a los diferentes actores y políticas que influyen en el uso del suelo mediante el desarrollo *business as usual* (desarrollo basado en el sistema económico que ha predominado en las últimas décadas), los cuales tienden a promover la deforestación y degradación del bosque, y mediante proyectos de bajas emisiones como REDD+. En algunos casos, como en los sitios de producción de palma aceitera en San Martín y Ucayali, el sector privado ha demostrado tener fuerte influencia sobre el gobierno: estos casos evidenciaron tanto procesos de deforestación como conflictos con las comunidades locales. En tanto que los pequeños propietarios, los pobladores locales y las compañías privadas demostraron ser impulsores directos de la deforestación a lo largo de las regiones, los informantes también reconocieron la influencia de políticas nacionales que históricamente han incentivado la conversión de bosques a usos agrícolas, así como de gobiernos regionales, particularmente en Ucayali y Madre de Dios. Se consideró que en Madre de Dios y Ucayali, las iniciativas para enfrentar la deforestación son insuficientes, y se señaló la influencia de la corrupción en la toma de decisiones relacionadas al uso del suelo, mientras que a San Martín se le reconoce por su atención a la conservación y por su enfoque en la planificación integral del uso del suelo que promueve la coordinación entre sectores. Estas diferencias entre regiones son importantes. El énfasis de las oficinas regionales en una mayor conservación y planificación integral del uso del suelo demuestra la influencia de la historia y el liderazgo en la región. En tanto que el liderazgo y voluntad política de San Martín para promover iniciativas de conservación responde a una historia y contexto particular de cambio de uso del suelo, el cambio de rumbo no sería posible sin dicho liderazgo.

Existen pocos espacios para el diálogo sobre temas ambientales en las regiones, con excepción de las mesas REDD+, las cuales han estimulado el diálogo entre los proponentes de proyectos (principalmente ONG), el gobierno regional y las organizaciones civiles tanto a nivel nacional como regional. En el caso de Perú, el financiamiento y los esfuerzos dirigidos a REDD+ se manejan desde el sector ambiental y en la actualidad se orientan solo a pequeños propietarios, mientras que actores privados y gubernamentales, particularmente del sector agrícola, concentran gran poder de decisión sobre los bosques, a pesar de que no están involucrados en el desarrollo o discusión del desarrollo con bajas emisiones. A pesar de que REDD+ brinda tanto oportunidades de coordinación entre diferentes niveles gubernamentales como oportunidades económicas, la actual fragmentación entre sectores puede inhibir el progreso logrado en combatir los impulsores de la deforestación y la degradación.

La sección 6 utiliza el concepto de legitimidad para examinar el éxito logrado a la fecha por iniciativas que promueven REDD+ u objetivos similares. Los proyectos de desarrollo con bajas emisiones analizados en este estudio representan un enfoque alternativo a la conservación y el manejo sostenible de recursos naturales, mediante beneficios monetarios y no monetarios. Esta sección también

ofrece un análisis de los beneficios y obstáculos encontrados en los casos REDD+, así como de la legitimidad del proceso de desarrollo de los proyectos REDD+, particularmente a través de los mecanismos de distribución de beneficios. Los beneficios provenientes de los proyectos REDD+ en Perú son principalmente no monetarios, tales como el desarrollo de capacidades y la asistencia técnica y legal. Los proyectos REDD+ analizados en este estudio están orientados a la conservación y, en algunos casos, los beneficios derivados de los medios de vida alternativos no compensaron los costos e impactos que las actividades de conservación significaron para las comunidades locales. Los proponentes de proyecto también enfrentan serias dificultades por los altos costos de transacción involucrados en el desarrollo de proyectos REDD+, los cuales han conllevado a la cancelación de dos proyectos desde el trabajo de campo principal realizado para este estudio en 2013.

La percepción de legitimidad en los sitios fue variada, caracterizada por varios niveles de participación e inclusión local y de satisfacción con el mecanismo de distribución de beneficios. En la mayoría de los sitios, los bajos niveles de legitimidad reflejaron la tendencia de los proponentes de proyecto (principalmente ONG) a diseñar los mecanismos de distribución de beneficios con una mínima participación de la población local en la negociación de los términos. Los proponentes de proyecto también retuvieron cierta información sobre REDD+ a las comunidades locales para evitar crear falsas expectativas y confusión sobre un tema complejo como es REDD+, lo cual puede representar una amenaza a la legitimidad debilitando la confianza y participación local en los proyectos.

Finalmente, en la sección 7 ofrecemos una síntesis y una serie de conclusiones. En los diversos sitios de estudio, encontramos que los procesos de cambio de uso del suelo y mecanismos de distribución de beneficios están fuertemente moldeados por las dinámicas de poder al interior de las entidades involucradas en cada caso. Ello afectó la forma en que los actores se involucraron en los procesos de toma de decisiones y cómo se beneficiaron del proyecto en concreto y del cambio del uso del suelo. Este estudio hace un llamado para que se preste atención a fortalecer las alianzas de diferentes actores en sus esfuerzos de promover estrategias de desarrollo, como los proyectos de desarrollo con bajas emisiones, que provean una alternativa a aquellos usos del suelo característicos del desarrollo *business as usual*.

Muchos esfuerzos de conservación no han alcanzado completamente su objetivo de desacelerar la deforestación en los trópicos, en parte porque fallaron en abordar los principales impulsores de la deforestación y se enfocaron solamente en el sector forestal sin involucrar otros sectores relevantes en las discusiones e iniciativas (Angelsen 2008). Aun así, el diálogo actual sobre REDD+ continúa, sin incorporar adecuadamente las lecciones aprendidas durante el desarrollo de dicho mecanismo. Dado que REDD+ es un proceso político desarrollado a nivel global, nacional y local, es necesario considerar las agendas e intereses de los actores relevantes en múltiples sectores.

El potencial de cambio enfrenta obstáculos institucionales considerables, incluyendo problemas entre sectores y entre niveles de coordinación y la habilidad de personas con mayor poder para sacar ventaja de las tecnicidades, áreas poco claras de la ley o de relaciones de múltiples niveles. Los proponentes de REDD+ y de otras iniciativas de bajas emisiones tienen sus propios intereses y objetivos, con diversos grados de transparencia y de consentimiento previo, libre e informado. Por lo tanto, REDD+ y otras estrategias de desarrollo con bajas emisiones enfrentan retos similares en cuanto a su legitimidad entre la población local, como cualquier iniciativa externa del sector privado, gubernamental o de ONG. Si bien este estudio no pretendía cuestionar el grado en que los beneficios actuales representan opciones efectivas de medios de vida para cambiar las prácticas de uso del suelo, los resultados señalan la necesidad de incorporar incentivos de forma más estratégica, como aquellos a los que apunta el desarrollo con bajas emisiones, para desalentar otras prácticas — menos sostenibles — de uso del suelo. Este estudio también demuestra que algunos proyectos tienen mayor legitimidad que otros dada una mayor inclusión social durante el desarrollo de la iniciativa y una compensación justa por los esfuerzos de conservación de la población local. Los resultados sugieren que para que la manera en que se usa la tierra cambie en la práctica, las iniciativas tendrán que obtener el apoyo de las comunidades locales.

Uno de los obstáculos más grandes para el desarrollo de alternativas a la deforestación en Perú se relaciona con el aspecto económico del cambio de uso del suelo, como se observa en la inversión estatal en la producción de palma aceitera y en las acciones y decisiones tomadas en torno a la minería, así como en el poder del paradigma de desarrollo dominante y los actores detrás del mismo. Por lo tanto, aunque muchas personas en las regiones contemplan a la planificación del uso del suelo —la cual no es legalmente vinculante en la actualidad y es desarrollada por el sector ambiental y gobiernos subnacionales— como la panacea para solucionar los problemas, su debilidad legal actual refleja las dinámicas de poder predominantes y la hegemonía de un paradigma de desarrollo que otorga a los temas ambientales, forestales o de emisiones de carbono un rol más débil. Sin embargo, como el caso de San Martín lo demuestra, el liderazgo que busca nuevas direcciones puede llegar a hacer la diferencia.

1 Introducción

Las decisiones sobre el uso del suelo involucran una red compleja de actores, de la cual emergen preguntas sobre cómo los intereses y niveles de poder, con frecuencia conflictivos, influyen el cambio de uso del suelo. Empleamos una perspectiva de gobernanza de múltiples niveles para dilucidar las relaciones entre los actores y entender cómo los diferentes actores influyen en el uso del suelo y en el cambio de uso del suelo, así como los procesos de toma de decisión relacionados. Esta perspectiva se enfoca en los “procesos y estructuras de la política pública, la toma de decisiones y la gestión que involucra a las personas de forma constructiva a través de las agencias públicas, niveles de gobierno y/o esferas pública, privada y civil para alcanzar un propósito de carácter público” (Emerson et al. 2012). Este enfoque de gobernanza multinivel incluye un análisis de los actores tanto gubernamentales como no gubernamentales (ver Marks 1993). Tanto Emerson como Marks describen la gobernanza multinivel como un proceso caracterizado por dinámicas siempre cambiantes que ocurren entre diferentes actores para influir en los procesos de gobernanza.

Este estudio recoge de la literatura sobre gobernanza multinivel y descentralización el reconocimiento de la relación inherentemente interconectada entre diferentes actores y a través de diferentes niveles de gobernanza, para entender los procesos de toma de decisiones. La descentralización —que se ha implementado en Perú desde el año 2002— crea el contexto político para el conjunto de poderes que ejercen los actores gubernamentales de múltiples niveles, que son quienes en última instancia moldean los procesos y resultados de gobernanza. Nuestra conceptualización de gobernanza multinivel incluye la coordinación entre sectores, por lo que no solo se refiere al conflicto y coordinación entre actores a lo largo de los niveles verticales de gobernanza, sino también de los horizontales. En el presente estudio examinamos la forma en que diferentes actores se involucran en los procesos de decisión sobre uso del suelo mediante un análisis comparativo de estudios de caso.

Este estudio se basa principalmente en la investigación llevada a cabo entre julio y noviembre de 2013 en Madre de Dios, Ucayali y San Martín en Perú, como parte del Estudio Comparativo Global de CIFOR (GCS, según sus siglas en inglés) sobre REDD+, así como en un trabajo de involucramiento directo en Madre de Dios y San Martín durante los años 2014-2015. Es uno de los componentes de un estudio global de gobernanza multinivel que incluye los países de Indonesia, Vietnam, Tanzania y México. Este estudio en particular se ubica entre dos otros componentes de investigación de CIFOR dentro del GCS: uno que se concentra en los actores, políticas e instituciones relevantes a REDD+ a nivel nacional, y otro en los niveles de impacto de las iniciativas pilotas de REDD+ sobre los medios de vida y los hogares participantes. El objetivo del presente estudio es explorar los mecanismos de gobernanza multinivel para así entender cómo se toman las decisiones por parte de diferentes actores a lo largo de niveles y sectores en relación al uso del suelo y la distribución de beneficios a escala de paisaje. Esto incluye la forma en que el poder se distribuye, la forma en que fluye la información, la medida en la que los procesos de toma de decisiones son participativos y si tales procesos y resultados son legítimos.

El término de “gobernanza multinivel” se emplea con frecuencia asumiendo que es inherentemente bueno. Nuestro análisis no asume que la gobernanza sea buena si es multinivel, pero asume que la gobernanza del uso del suelo es inherentemente de varios niveles. Por ejemplo, aun cuando una autoridad centralizada tome una decisión sobre el cambio de uso del suelo, la implementación de tal decisión probablemente involucrará una serie de actores a niveles múltiples que toman acciones con un efecto directo en el terreno. Nuestro análisis de gobernanza multinivel no propone un modelo ideal para la distribución de poder, pero aceptamos ciertos principios de gobernanza, como inclusión, representación, transparencia y responsabilidad, todos ellos de importante consideración para evaluar las relaciones entre y dentro de los niveles. En este trabajo exploratorio examinamos cómo las

decisiones sobre el uso del suelo son influenciadas por el poder y la política en sistemas que involucran relaciones entre varios tipos de actores.

Estos temas se exploran en el presente documento mediante el estudio comparativo de 14 sitios que incluyen casos que involucran un cambio en el uso del suelo (particularmente deforestación) o iniciativas que buscan detener o desacelerar la deforestación (p. ej. sitios REDD+, iniciativas de conservación), al estar anidados en el contexto particular de cada una de las tres regiones. Las tres regiones de estudio se caracterizan por patrones particulares que afectan el uso del suelo en general. En tanto en San Martín existen altas pero decrecientes tasas de deforestación y dominan las prácticas agrícolas, Madre de Dios y Ucayali experimentan el incremento de las tasas de deforestación y usos del suelo más diversos lo cual hace que las prácticas de uso del suelo en estas regiones sean más complejas y, con frecuencia, estén en conflicto unas con otras. Los problemas de inestabilidad institucional, la débil coordinación entre sectores y la corrupción ha alimentado las tensiones en torno a los diferentes usos de la tierra en Madre de Dios y Ucayali, en tanto que la estabilidad institucional y los innovadores proyectos y alianzas regionales en San Martín han conducido a un proceso de fortalecimiento de la coordinación entre sectores mediante el desarrollo de políticas integrales de planificación regional. San Martín y Madre de Dios son las regiones con mayor cantidad de proyectos piloto de REDD+, a pesar de que las tres regiones tienen una mesa REDD+ regional con potencial para facilitar el diálogo sobre REDD+ entre los múltiples actores. Al comparar las tres regiones con estas características diferentes, podemos observar cómo ciertas variables contextuales pueden influir en los procesos y resultados.

Este estudio tiene un interés especial en comprender tanto los obstáculos como las oportunidades para avanzar hacia futuros sostenibles o de bajas emisiones de carbono, de forma que sean tanto efectivas como justas. Buscamos aclarar las perspectivas y acciones tomadas sobre REDD+ y otras opciones de uso del suelo y de bajas emisiones de carbono, observando diferentes características de los mecanismos de gobernanza multinivel (instituciones y políticas) consideradas como relevantes en la toma de decisiones sobre uso del suelo, y cómo estas a su vez influyen en la adopción efectiva y justa de opciones de uso del suelo y de bajas emisiones de carbono.

En Perú, la gobernanza multinivel ha cambiado recientemente de forma significativa, principalmente a través de procesos de descentralización en los cuales poderes específicos que antes ejercía el Gobierno central se transfirieron a sus 25 gobiernos regionales. El proceso de descentralización redistribuyó poderes en los sectores forestal, ambiental y agrícola, y por ende expandió los poderes de los gobiernos regionales en la toma de decisiones sobre el uso del suelo y las áreas con cobertura boscosa. A pesar de que las políticas y leyes que dictan tales reformas fueron creadas para aplicarse de manera uniforme sobre todas las regiones, han sido implementadas de forma diferente y han tenido efectos diferentes, de acuerdo a los contextos distintivos de gobernanza y de uso del suelo de cada región.

En las últimas décadas, varios países han implementado reformas forestales de descentralización, lo cual tiene el potencial de mejorar la gestión del bosque (Larson y Soto 2008). Es más probable que las estrategias REDD+ sean más justas y legítimas a nivel local si las necesidades y ambiciones locales son representadas en el diseño, implementación y distribución de beneficios de dichas estrategias (Angelsen 2008). La descentralización de decisiones importantes a cargo de autoridades responsables locales (representativas), impulsaría el compromiso local en la toma de decisiones referentes a REDD+.

Aunque el estudio se centra en estas regiones de la Amazonía peruana, algunas secciones del informe incluyen el contexto nacional, como el proceso de descentralización en Perú. A pesar de que es difícil generalizar la mayoría de los resultados para todo el país, usamos el enfoque de selección de sitios para informar las opciones en torno a REDD+ y las decisiones futuras sobre uso del suelo tanto en Perú como en el mundo.

Adicionalmente, el lector debe saber que desde que empezamos este estudio, principalmente en el año 2013, se han aprobado nuevas leyes y la situación en el terreno ha evolucionado. Por ejemplo, la nueva Ley Forestal No. 29736 se aprobó en 2011 y la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático está siendo sometida a aprobación en 2016. Respecto a los eventos que se reportaron durante las entrevistas de campo, nos referimos generalmente en tiempo pasado a los que sucedieron antes y a procesos que ya concluyeron; en tanto que nos referimos en presente a aquellos procesos o eventos reportados por los entrevistados que estaban sucediendo en ese momento y que probablemente se extiendan ya sea hasta la fecha de la publicación del documento o más allá.

En la sección 2 de este informe se presenta un resumen de sus métodos y de la selección de los sitios de estudio, mientras en la sección 3 se describen los impulsores principales del cambio de uso del suelo en las regiones de estudio. En la sección 4 analizamos la distribución de poder e influencia sobre los bosques tanto en la ley como en la práctica, a lo largo de los sectores, basándonos en una revisión de las normas y políticas (Fernandini y Sousa 2015) y en entrevistas con informantes clave de la región. En la sección 5 se examinan los diferentes actores y políticas que influyen en el uso del suelo, ya sea a través de actividades propias del desarrollo *business as usual* que tienden a promover la deforestación y degradación del bosque como a través de proyectos de bajas emisiones como REDD+. La sección 6 ofrece un análisis de los beneficios y obstáculos encontrados en los sitios REDD+, así como de la legitimidad del proceso de desarrollo de los proyectos REDD+. Se emplea el concepto de legitimidad para examinar las percepciones locales sobre el desarrollo de las iniciativas de REDD+ y los mecanismos de distribución de beneficios. Asimismo, consideramos el potencial de REDD+ para cambiar las prácticas de uso del suelo mediante usos alternativos. Empleamos los 14 sitios en los que se desarrollan iniciativas de desarrollo con bajas emisiones para analizar los procesos multinivel y los resultados para las comunidades, incluyendo los beneficios y los obstáculos, así como la legitimidad de los procesos y los resultados. La sección final ofrece una síntesis corta y las conclusiones. En el Apéndice se brinda un resumen de cada uno de los sitios de estudio.

2 Métodos

En este estudio se utilizó un enfoque comparativo para plasmar la diversidad de mecanismos de gobernanza multinivel, como parte del proyecto GCS. Se seleccionaron varias regiones por país, con aproximadamente cinco estudios de caso en sitios diferentes por cada región. A nivel global, este estudio incluyó 54 estudios de caso de sus respectivos sitios en 11 regiones de 5 países.

Empleamos los términos de sitios con emisiones de carbono “en aumento” y “en descenso” para agrupar la selección de los estudios de caso. Sin embargo, nuestro objetivo en el estudio de gobernanza multinivel fue incluir un amplio espectro de sitios tanto con cambios importantes en el uso del suelo como la deforestación, así como con iniciativas orientadas a desacelerar o detener tales cambios. Las mediciones de las emisiones no fueron de importancia para este componente del estudio. Por ende, estos términos se deben considerar solo como una forma abreviada para la selección de sitios y no como un indicador de las emisiones reales o el objetivo de los actores asociados.

Las tres regiones de estudio, Madre de Dios, San Martín y Ucayali, se localizan en la Amazonía peruana, donde se encuentra la mayor cantidad de proyectos REDD+ en Perú, de acuerdo con los conteos más confiables con que se dispone. Estas regiones también representan contrastes en términos de dinámicas de deforestación, reputación general de los gobiernos regionales (transparencia versus corrupción) y prioridades de conservación y desarrollo.

La selección de los sitios de estudio se basó en áreas que informantes regionales clave identificaron como áreas que han experimentado un cambio significativo del uso del suelo durante los últimos 30 años y como áreas con proyectos orientados a hacer frente a la deforestación y degradación. Nos propusimos incluir aproximadamente tres sitios de emisiones de carbono “en descenso” y dos “en aumento” con al menos un proyecto REDD+ por región. El equipo realizó entrevistas semiestructuradas con informantes clave a nivel regional, para entender aspectos clave y temas relacionados con gobernanza regional y multinivel, identificar los actores e impulsores principales de la deforestación y degradación forestal, e identificar iniciativas importantes que busquen reducir los riesgos de deforestación. En el cuadro 1 se incluye un resumen de los 14 sitios seleccionados por categoría.

El equipo de investigación, el cual consta de un investigador por cada región, empleó cuatro tipos de instrumentos de campo para obtener información en Madre de Dios y San Martín entre julio y noviembre de 2013, y en Ucayali entre julio y agosto del mismo año. Se realizaron algunas entrevistas adicionales durante 2014, y los coordinadores de la investigación continuaron llevando a cabo la observación de participantes a nivel nacional, y en San Martín en particular, durante 2015. Las herramientas que empleamos fueron entrevistas desarrolladas para aplicarse en todos los países del estudio (CIFOR 2015), incluyendo entrevistas con informantes clave, sobre historia de uso del suelo y sobre distribución de beneficios. Los investigadores combinaron y adaptaron las guías de entrevista según fuera apropiado para realizar entrevistas abiertas y semiestructuradas con múltiples actores. En

Cuadro 1. Resumen de los sitios de acuerdo al criterio de selección

Criterio	Madre de Dios	Ucayali	San Martín
Actividades de bajas emisiones (no de REDD+)	1	1	2
Actividades de bajas emisiones (REDD+)	2	1	2
Asociado con impulsores de deforestación y degradación forestal (“sitios con emisiones en aumento”)	2	1	2

general, las entrevistas se orientaron al entendimiento de los actores involucrados en las decisiones sobre uso del suelo, las relaciones entre los actores involucrados, los procesos que conllevan a los cambios en el uso del suelo, los acuerdos de distribución de beneficios (particularmente pero no exclusivamente en proyectos REDD+) y los resultados de las decisiones concernientes sobre uso del suelo.

En los sitios que se pretende reducir la deforestación, como los proyectos REDD+ y otros proyectos de desarrollo con bajas emisiones de carbono, realizamos 125 entrevistas semiestructuradas con personas consideradas conocedoras de cada iniciativa. Para estudiar la legitimidad del proceso del proyecto de desarrollo, le preguntamos a los informantes sobre sus percepciones del desarrollo de mecanismos de distribución de beneficios, o de los mecanismos empleados en la práctica para distribuir beneficios de las iniciativas. El estudio incluyó proyectos con mecanismos de distribución de beneficios establecidos, en etapas iniciales, o que se encontraban en medio de estas dos etapas.

Los investigadores realizaron entrevistas abiertas con informantes clave en sitios asociados con deforestación o impulsores de degradación forestal en aumento, o que resultaron en aumento de emisiones, para entender la historia del cambio de uso del suelo durante los últimos 30 años, concentrándonos en particular en los actores clave involucrados en el proceso de toma de decisiones sobre cambio de uso del suelo. El desarrollo de herramientas para el estudio permitió la comprensión del conjunto de actores involucrados en la toma de decisiones sobre el uso de la tierra, las relaciones entre dichos actores, los procesos que conllevan a los cambios en el uso del suelo, los acuerdos para la distribución de beneficios y los resultados de las decisiones sobre cambios en el uso del suelo.

Los investigadores también realizaron entrevistas con informantes clave de los gobiernos distritales correspondientes tanto a los sitios asociados con aumento de emisiones como a los asociados con descenso de emisiones, para ver su participación en la toma de decisión sobre uso del suelo, la coordinación con otros niveles de gobierno y su conocimiento sobre REDD+ y otras iniciativas similares. El cuadro 2 muestra un resumen del número de entrevistas por tipo de instrumento en cada región. Algunos individuos fueron entrevistados con más de un propósito. Los investigadores obtuvieron información adicional durante varios encuentros y presentaciones en las regiones y en Lima.

Luego empleamos el software de análisis de información cualitativa NVivo para ingresar en una única base de datos las notas de las entrevistas y transcripciones completas de algunas entrevistas, en donde se codificaron empleando un árbol de nodos heurístico basado en una revisión inicial de la bibliografía. El proceso de codificación fue muy iterativo ya que se intercambiaron las actualizaciones entre quienes ingresaron los datos, de forma que los cambios en el árbol de codificación pudieran ser impulsados por los datos, especialmente en las etapas iniciales de codificación. El proceso de codificación se especificó en una guía y se verificó punto por punto por un mismo codificador que coordinó el estudio global. Luego se formularon preguntas para encontrar patrones en el análisis de datos (ver Ravikumar et al. 2015).

Se emplearon los informes regionales redactados por los tres investigadores como una fuente principal de información para el análisis sumado a los datos de NVivo. Se utilizó la base de datos NVivo para formular un conjunto de preguntas para examinar los temas relacionados con las autoridades, conflictos y legitimidad en ciertos tipos de mecanismos de distribución de beneficios y cambios en el uso del

Cuadro 2. Número de encuestados por tipo de entrevista.

Typo de entrevista	Madre de Dios	Ucayali	San Martín
Regional	26	37	25
Distrital	8	6	8
Sitio con emisiones en aumento	28	15	34
Sitio con emisiones en descenso	37	19	50
Total	99	77	117

Cuadro 3. Características de los sitios de estudio.

Sitio de estudio	Madre de Dios			Ucayali			San Martín						
	Manejo de la castaña con FEPROCAMD (Federación Departamental de Productores de Castaña de Madre de Dios)	Reserva Nacional Tambopata y Parque Nacional Bahuaja-Sonene	Arca Pacahuara	La Pampa	Servicios ambientales para comunidades nativas	Reforestación con especies comerciales nativas en tierras degradadas con fines de aprovechamiento de madera y referente al carbono	Plantaciones Ucayali SAC & Plantaciones Pucallpa SAC (Grupo Palmas)	Parque Nacional Cordillera Azul (PNCAZ)	Proyecto de Conservación Alto Mayo en el BPAM (Bosque Protegido de Alto Mayo)	Proyecto de reforestación ACOPEGRO	Pagos por servicios ambientales en Mishuquiyacu, Rumiuyacu, Almendra	Grupo Palmas -Barranquilla	Alquiler de tierras en el territorio awajún
Caso	BAM-MDD	AIDER-Tambopata	Arca Pacahuara	La Pampa	AIDER-Ucayali	BAM-Ucayali	Palma de aceite-Ucayali	CIMA-PNCAZ	CI-AMPF	ACOPEGRO	Mishuquiyacu-Rumiuyacu	Palma de aceite San Martín	Territorio awajún
Tipo de sitio (criterio asumido de tendencia de las emisiones)	En descenso	En descenso	En aumento	En aumento	En descenso	En descenso	En aumento	En descenso	En descenso	En descenso	En descenso	En aumento	En aumento
Tipo de iniciativa	REDD+	REDD+	Expansión agrícola	Minería ilegal	REDD+	Proyecto de reforestación	Palma de aceite	REDD+	REDD+	Proyecto de reforestación	Pagos por servicios ambientales	Palma de aceite	Expansión agrícola
Proponente principal	BAM (Bosques Amazónicos SAC), empresa privada	AIDER (Asociación para la Investigación y el Desarrollo Integral), ONG	N/A	N/A	AIDER, ONG	BAM, empresa privada	N/A	CIMA (Centro de Investigación y Manejo de Áreas Naturales)	CI (Conservation International)	PurProjet, empresa privada	EPS (Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento de Moyobamba) y PEAM (Proyecto Especial Alto Mayo)	N/A	N/A
Participantes/ actores interesados del proyecto	400 castañeros y miembros de FEPROCAMD	2 comunidades indígenas y 2 campesinas que habitan dentro o en los linderos del área protegida	11 concesiones afiliadas a ACOMAT	Familias de la comunidad de Arca Pacahuara (2500 habitantes)	7 comunidades indígenas (~1000 hogares)	2 de las 3 comunidades que son vecinas directas (del total de 7) que cultivan y producen palma de aceite, plátano, yuca, etc.	2 compañías que operan en cercanías de varias comunidades, incluyendo Zanja Seca y Tibecocha	50 comunidades (de total de 250 con una población de 170 000) en el área de amortiguamiento que tienen acceso al parque con fines de caza y pesca	>700 hogares (caficultores) dentro del área protegida y en la zona de amortiguamiento	2 000 cultivadores de cacao y miembros de ACOPEGRO	60 familias de comunidades ubicadas en la subcuenca Mishuquiyacu-Rumiuyacu-Almendra	Comunidad de Barranquilla localizada cerca de la planta de la Palma del Oriente	14 comunidades awajún
Duración de la intervención	31 años (2009-2040)	Contrato de 20 años de co-administración (2008-2028)	Indefinido	Desde 1992	2 años, en ejecución	Período de acreditación de 10 años (VCS) renovable hasta 2 veces; BAM pretende alcanzar un total de 20 años	Desde 2012	20 años (2008-2028)	20 años (2008-2028)	40 años (2008-2048)	Dos fases: PEAM (2008-2012) y EPS (2012-2014); la siguiente fase depende de futuro financiamiento	Desde 2006	Desde 1996
Área total del proyecto (ha)	291 566 ha	573 299 ha	3 16 282 ha	6 000 ha	100 000 ha	16 493 ha	10 729 ha	2 301 117,24 ha (incluyendo la zona de amortiguamiento del parque)	182 000 ha	2 millones de árboles en 2015	2 486 ha	3 000 ha	137 811 ha
Situación de la tenencia de tierras	Los concesionarios de castaña poseen títulos privados de tierras	Las comunidades no tienen títulos en las áreas protegidas	Concesiones de extracción de madera y de conservación	Títulos agrícolas individuales	Comunidades que poseen títulos colectivos	El área protegida se compone de tierras privadas propiedad de BAM; las comunidades que rodean el área poseen en propiedad privada las tierras que bordean el área del proyecto	Las compañías compraron directamente al gobierno regional de Ucayali	No hay comunidades que tengan títulos en las áreas protegidas; las comunidades indígenas en la zona de amortiguamiento poseen títulos	No hay comunidades que tengan títulos en las áreas protegidas; no hay comunidades que tengan títulos en la zona de amortiguamiento (certificados de posesión)	~500 de los 2000 miembros de ACOPEGRO tienen títulos de tierras (certificados de posesión)	No hay comunidades que posean títulos en el área regional de conservación	Venta directa por parte de MINAGRI al Grupo Palmas	Territorio indígena compuesto por 14 comunidades

suelo. La obtención de información y los métodos de análisis se encuentran disponibles en la guía de métodos del estudio (Ravikumar et al. 2015). Se obtuvo información secundaria de documentos de proyectos de mecanismos de distribución de beneficios como REDD+ y de otros documentos relevantes sobre cambios en el uso del suelo por sitio y por región (p. ej. de proyectos REDD+). También se obtuvo información secundaria sobre descentralización obtenida de una revisión de la normativa (Fernandini y Sousa 2015).

El análisis presentado en este informe se basa principalmente en la información de las entrevistas en 14 sitios de estudio. Todos los casos se resumen en el Apéndice y el Cuadro 3. A lo largo de este documento se hará referencia a los casos.

3 Uso del suelo y cambios de uso del suelo en las regiones de estudio

La deforestación y degradación forestal en Perú es el resultado de un conjunto de causas directas e indirectas. De acuerdo con fuentes oficiales, los principales impulsores directos de la deforestación y degradación de bosques son las carreteras e infraestructura, la agricultura de subsistencia³, la expansión agroindustrial, la minería y el aprovechamiento de madera (MINAM 2010a). También son importantes los impulsores indirectos, como las políticas, problemas institucionales y regímenes de derechos de propiedad. Las políticas públicas, los precios del mercado agrícola y la creación de caminos o accesos a la región amazónica han facilitado la migración, el desmonte de tierras y el tráfico de tierras (MINAM 2010a). En esta sección delineamos los cambios más importantes en el uso del suelo que suceden en la región amazónica de acuerdo al sector.

De acuerdo con las cifras actualizadas al 2014 del Ministerio del Medio Ambiente, Perú posee un total de 69 millones de ha (hectáreas) bajo cobertura forestal (MINAM 2016), es decir un poco más de la mitad de la superficie total del país (ITTO 2013). Se calcula que el 92% de estos bosques se encuentran en la cuenca amazónica, pero a nivel nacional hay una gran variedad de diferentes tipos de bosques, incluyendo los de tierras altas y bajas, los andinos y los secos de la costa. Los bosques se encuentran bajo una variedad de clasificaciones de tierra también, incluyendo los de títulos individuales y comunitarios, bosques de producción (en diferentes tipos de concesión o sin estar bajo concesión) y áreas protegidas. De acuerdo al análisis de deforestación en el Amazonas entre 2001 y 2014, la deforestación llegó a 1,65 millones de ha o un 2% de la pérdida total de los bosques del Perú (MINAM 2016). La mayoría de las tierras deforestadas antes del año 2001 en la actualidad tiene cobertura de bosque secundario (73% o 5 236 491 ha), de las cuales 3 168 727 ha presentan una combinación de bosque secundario y actividades agrícolas (Che Piu y Menton 2013). Solo el 27% de tierras deforestadas en la actualidad son empleadas ya sea para agricultura (690 515 ha), pastizales (1 179 981 ha) o no posee vegetación (64 566 ha) (ibid)⁴. Del total del área deforestada entre los años 2001 y 2014, un estimado de 44% no tiene derechos asignados, es decir son tierras sin categorización, a pesar de que esta área solo representa el 22% de los bosques; las parcelas individuales son menos del 1% de los bosques pero representan el 10% del área deforestada. Estos datos sugieren una alta concentración de deforestación en estas categorías de tierra (ver el cuadro 4).

Las regiones de San Martín y Ucayali en Perú presentan deforestación considerable. De 1995 a 2010, la tasa anual de deforestación en San Martín fue de 250 000 ha (MINAM 2014). El cuadro 5 muestra el área de bosque y la pérdida de cobertura forestal entre 2001 y 2014 por cada región estudiada. En la figura 1 se muestra la forma en que las regiones variaron en términos de pérdida forestal en el mismo período de tiempo, con el descenso más reciente en San Martín y el incremento en Ucayali (así como en Madre de Dios pero a niveles menores). San Martín tuvo el área mayor de pérdida de bosque. En términos generales, se espera un incremento en la deforestación en gran parte de la Amazonía peruana ante el incremento de la inversión en infraestructura vial, y la continua migración a la región (Che Piu y Menton 2013). Es importante notar que, a diferencia de Madre de Dios y Ucayali, San Martín tiene

3 Los informes del Ministerio del Medio Ambiente (MINAM) entre 2011 y 2013 indican la importancia de lo que denominan “agricultura migratoria”. La noción de que la “agricultura migratoria” es responsable de la gran mayoría de la deforestación en la Amazonía también es sostenida en varios comunicados oficiales. Sin embargo, el término combina varias causas, incluyendo aquellas asociadas con la migración, es decir las acciones de los migrantes, y aquellas asociadas con prácticas de producción, las cuales pueden incluir agricultura itinerante y prácticas no sostenibles (Ravikumar et al. 2016; ver Putzel et al. 2013).

4 Ver Che Piu y Menton (2013) para ver en detalle las diferentes clasificaciones de uso del suelo en Perú.

Cuadro 4. Distribución de bosques en Perú por categoría legal (área y % del total; participación del total de deforestación, años 2001-2014).

Categoría		Área (ha)	% del total	% respecto a la deforestación entre (2001-2014)
Parcelas individuales		605 922	0,9	10,4
Tierras comunales (con títulos)	Comunidades campesinas	733 596	1,1	1,2
	Comunidades indígenas	11 525 391	16,7	16,5
	<i>Subtotal</i>	12 258 987	17,7	17,7
Reservas indígenas		1 689 683	2,4	0,1
Bosques de producción	Concesiones de maderero			
	• extracción de madera	7 554 661	10,9	8,6
	• reforestación	124 308	0,2	0,4
	Concesiones no maderables			
	• otros productos forestales (castañas, shiringa)	847 956	1,2	0,6
	• conservación	798 557	1,2	0,8
	• ecoturismo	96 457	0,1	0,2
	• manejo de vida silvestre	1 697	0,0	0,0
<i>Subtotal</i>	9 423 636	13,6	10,7	
Bosques de producción en reserva	Reservados para futuras concesiones o bosques locales (sin concesiones actuales)	8 488 344	12,3	12,3
Áreas protegidas	Áreas naturales protegidas	16 191 744	23,4	3,1
	Áreas de conservación regionales	2 043 814	3,0	0,4
	Áreas privadas de conservación	19 792	0,0	0,0
	<i>Subtotal</i>	18 255 350	26,4	3,5
Zonas especiales	Humedales	3 197 803	4,6	0,9
Tierras forestales sin categorizar		15 259 650	22,1	44,4
Total*		69 179 377	100,0	100,0

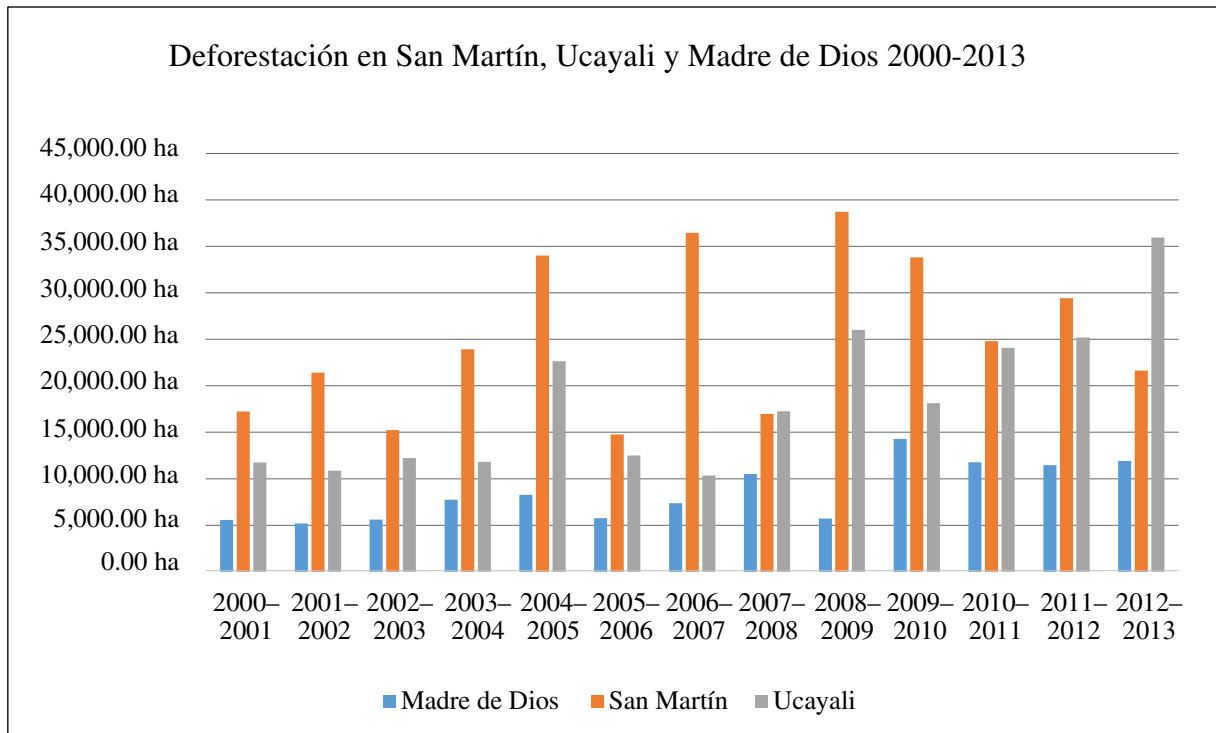
* Los totales no son exactos dado el redondeo.

Fuente: Programa Nacional de Conservación de Bosques, MINAM 2016 (ver <http://geobosques.minam.gob.pe:81/geobosque/view/descargas.html#>)

Cuadro 5. Bosque tropical y pérdida forestal en las regiones, años 2001-2014.

	Área total de bosque tropical (ha) en 2014	(%) respecto al total de bosque tropical	Deforestación total 2001-2014 (ha)	(%) respecto a la pérdida total
Madre de Dios	8 002 550	11,6	127 718	7,7
San Martín	3 423,672	5,0	359 957	21,8
Ucayali	9 468,614	13,7	269,193	16,3

Fuente: MINAM (PROGRAMA BOSQUES) – MINAGRI (SERFOR) 2014, citado en MINAM 2016.

**Figura 1. Área deforestada entre los años 2000 y 2013.**

Fuente: MINAM (PROGRAMA BOSQUES) – MINAGRI (SERFOR) 2014

más de un tipo de bosques además del bosque tropical amazónico de bajura, o bosques amazónicos, los cuales tienen un área aproximada de 3,5 millones de ha, aproximadamente el 70% del total del área forestal.

San Martín es un caso único entre las regiones de estudio, ya que experimentó una ola inicial de migración y expansión agrícola en los años 80 y 90 que hicieron de esta la región más deforestada de la región en el año 2005. En 2007, la administración del gobierno regional se eligió bajo el eslogan de “región verde”, representando una visión de recuperación de áreas deforestadas y degradadas. Por lo tanto, San Martín tiene poca tierra disponible para una futura expansión agrícola, contrario a lo que sucede en Ucayali y Madre de Dios, regiones que tienen un incremento en las oportunidades de explotación de recursos, acompañado de incrementos cada vez mayores de tasas de migración. De acuerdo con los coordinadores de la Mesa REDD+ de San Martín, la región redujo su deforestación en aproximadamente 27% entre 2010 y 2013. San Martín adquirió reconocimiento rápidamente como ejemplo de esfuerzos regionales para la conservación para hacer frente a la deforestación, con un marco institucional modelo para institucionalizar las políticas de gobernanza ambiental a nivel regional. Esto se discute en detalle en las secciones 5 y 6.

Con base en el crecimiento poblacional promedio anual entre 1993 y 1997, las regiones de Madre de Dios, Ucayali, San Martín y Loreto⁵ han experimentado las tasas de crecimiento más altas en Perú (Che Piu y Menton 2013). En tanto que la región del Amazonas mantiene la densidad poblacional más baja en el país, continúa siendo una región significativa para la migración (Dourojeanni et al. 2010). San Martín experimentó las tasas más altas de migración proveniente de los agricultores andinos entre 1995 y 2005 debido a los prospectos económicos de proyectos de erradicación la producción ilícita de hoja de coca que apoyaban los cultivos agrícolas alternativos, tales como el café y el cacao. A partir de 2008, con el dramático aumento del precio del oro y la expansión de la carretera interoceánica, ha aumentado de manera substancial la migración a Madre de Dios y se espera que siga aumentando. El cultivo de palma aceitera en la región amazónica todavía es limitado, pero se ha incrementado de 500 ha en 1995 a 20 000 ha en 2010, con el 98% de los cultivos situados en las regiones de San Martín y Ucayali (Gutierrez-Velez et al. 2011). Esta tendencia tiene relación con el interés del Gobierno nacional expresado en el Decreto Supremo No. 015-2000-AG.

3.1 Vialidad e infraestructura

En San Martín y Ucayali, la expansión de las vías al final de los años 60 y principios de los 70 abrió la región amazónica a una importante migración proveniente de las poblaciones andinas, en busca de tierras agrícolas. Entre 1999 y 2005 aproximadamente el 75% de la deforestación y la degradación en el Amazonas se localizó dentro de 20 km respecto a una carretera dada (Oliveira et al. 2007), un patrón que continúa a la fecha con la expansión de las carreteras. Por ejemplo, Madre de Dios ha experimentado una reciente migración con la expansión y pavimentación de la carretera interoceánica en 2005. Se espera un incremento en la deforestación en tanto se continúa el crecimiento de las inversiones en vías y migración en la región amazónica (MINAM 2014).

3.2 Agricultura

En Ucayali y San Martín, la agricultura es la actividad económica más extendida. Mientras la frontera agrícola se expandió de forma intensa en San Martín desde el año 1995 al 2005 para desacelerarse luego, la expansión continúa a una tasa creciente en Ucayali. Madre de Dios presenta relativamente menor expansión agrícola, a pesar de que se espera la expansión de algunas áreas dedicadas a cultivos específicos, como el maíz en Arca Pacahuara (ver el Apéndice para un resumen por cada sitio de estudio) y papaya.

En San Martín el primer motor de deforestación, reforzado por las olas migratorias, es el cambio de uso del suelo para la expansión agrícola, especialmente para la producción de café, cacao, arroz y maíz. Se espera que el apoyo del Gobierno en la producción de estos cultivos aumente. La producción de café en particular se ha incrementado un 75% entre 1995 y 2010, y se estima que para el año 2015 San Martín se convierta en el mayor productor de café en Perú (Info Región 2013).

En Ucayali, la expansión agrícola sucede en tierras forestales del Estado por parte de grandes compañías y pequeños propietarios que han recibido derechos de uso y de propiedad. En tanto que los agricultores migrantes se dedican al cultivo de arroz, yuca, frijol, frijol caupí, plátano, maíz, piña y cítricos, entre otros, las operaciones a gran escala se dedican a la producción de palma aceitera para la obtención de biocombustible. A pesar de que el Gobierno peruano sostiene que la que denominan agricultura migratoria es el principal motor de la deforestación, varios autores no están de acuerdo (ver Ravikumar et al. 2016). Estos autores señalan que no toda la producción agrícola de los pequeños propietarios involucra prácticas no sostenibles de producción. Más bien, muchos pequeños agricultores obtienen sus cosechas con prácticas de rotación de barbechos con agricultura migratoria, o sistemas

⁵ Loreto es la región que se encuentra en el extremo norte de la Amazonía peruana, cubriendo el área más grande, con sus 36 885 195 ha, lo cual es el 28% del área total de Perú (ver Dourojeanni 2013).

agroforestales. Tales sistemas agrícolas, que en algún momento dado han abierto áreas que parecen haber sido recientemente deforestadas, pueden parecer que generan deforestación adicional cuando se evalúa con teledetección. Con el tiempo, sin embargo, la medida en que estas prácticas realmente impulsan la deforestación varía de forma considerable, como los datos obtenidos en Ucayali lo demuestran (ver Padoch et al. 2008). Aún más, Ravikumar et al. (2016) sostienen que la visión de que los pequeños agricultores representan un problema y son los principales impulsores de la deforestación implica que los pequeños propietarios toman malas decisiones y emplean los recursos de forma ineficiente e improductiva. Estos autores sostienen que una visión alternativa puede verlos bajo otra óptica como “sobrevivientes innovadores que responden a grandes dificultades para adaptar y proveer medios de vida en circunstancias difíciles y como contribuyentes a la generación de beneficios socioeconómicos a niveles regional y nacional” (Pinedo-Vásquez et al. 2002).

Al mismo tiempo, los programas del gobierno regional de Ucayali promueven la producción agrícola como el cultivo de cacao y palma aceitera, supuestamente en áreas deforestadas y degradadas. No obstante, para estos cultivos también se talan bosques. Oficiales del gobierno de Ucayali explicaban que el problema de lo que ellos llaman “agricultura migratoria” (sumado a la pobreza rural) se está abordando con políticas que brindan incentivos a los agricultores para que se establezcan de forma permanente en un lugar y se organicen en asociaciones de productores. Estos programas regionales gubernamentales brindan títulos de propiedad a los pequeños propietarios de Ucayali,⁶ acceso a crédito y asistencia técnica principalmente para la producción de palma aceitera y otros cultivos insignia —camu camu, cacao y café— que fueron declarados de tal modo por su potencial económico y rentabilidad.

3.3 Expansión agroindustrial

El 72% de las plantaciones industriales nuevas en la Amazonía peruana entre 2000 y 2010 se desarrollaron en áreas con cobertura de bosque (Gutierrez-Velez et al. 2011, 6). La expansión a gran escala de las plantaciones de palma aceitera por parte de compañías privadas se ha convertido recientemente en una de las principales causas de deforestación en Ucayali. Esta región también es más atractiva para la inversión privada y extranjera en producción a gran escala de palma aceitera desde que el Gobierno Regional de Ucayali (GOREU) declaró este cultivo de interés regional (siguiendo la declaración del Gobierno antes mencionada). Desde el año 2006, Ucayali se ha convertido en el segundo productor de palma aceitera en Perú. Mediante el uso de por lo menos 12 normas legales emitidas a los niveles nacional y regional,⁷ las asociaciones de productores y compañías privadas están adquiriendo grandes áreas de tierras estatales para desarrollar sus proyectos agroindustriales tanto en bosque primario como secundario. En 2012 había un total de 17 794 ha de palma aceitera en producción. Aproximadamente 2252 agricultores que produjeron palma aceitera en 14 793 ha se agruparon en 60 asociaciones, en tanto que nueve compañías privadas produjeron palma aceitera en 2 910 ha (GOREGU 2012). Entre los años 2010 y 2013, las compañías privadas adquirieron un estimado de 15 735 ha⁸ de bosques primarios y secundarios en los distritos Nuevo Requena y Curimaná (parte baja de Aguaytía) sin evaluaciones de impacto ambiental previas (GOREGU 2012).

En San Martín, las compañías privadas cultivan palma aceitera en la provincia de Tocache, con 12 000 ha de palma aceitera aproximadamente, y en la provincia de Lamas (Shanusi y Barranquita), con un área total de 7 400 ha en la actualidad y un área total de 13 000 ha que se espera cultivar en los

6 Una persona entrevistada en Ucayali afirmó que los agricultores que solo tienen derechos de uso también se benefician.

7 Estas normas legales incluyen leyes y decretos de tipo supremo, legislativo y de emergencia que se presentan en la subsección sobre descentralización.

8 Esta extensión (15 735 ha) es la suma de tierras vendidas por el gobierno regional en el área de Zanja Seca a Plantaciones Ucayali SAC (4759 ha), Biodiesel SAC (3006 ha) y una compañía privada cuyo nombre no se conoce (2000 ha); y la tierra que Plantaciones Pucallpa SAC compró a la asociación de agricultores de Tibecocha (5970 ha).

próximos 10 años (Marco C., comunicación personal, noviembre 23 de 2013). Es importante anotar que la deforestación originada por la palma aceitera en San Martín es baja en comparación con el resto del sector agrícola: un estimado de 0,5% del territorio regional ha sido clareado para la producción de palma aceitera, comparado con 56% de otros cultivos como café, cacao, arroz y maíz (Info Región 2013). La palma aceitera no es un producto de importancia en Madre de Dios.

3.4 Minería

En Madre de Dios, se considera que la minería ilegal es el principal motor de la deforestación, particularmente desde el año 2005. En Ucayali, por otro lado, a la minería se le considera como un impulsor relativamente nuevo del cambio en uso del suelo, y parece no ser un tema de preocupación en San Martín. En Madre de Dios, la minería ilegal de oro se ha convertido rápidamente en un conflicto y un problema, especialmente en ciertas áreas como “La Pampa”⁹, donde la minería informal e ilegal comenzó con la construcción de la carretera interoceánica en 2005. Informantes clave de Madre de Dios explicaron que los migrantes provenientes de Puno, Cusco y Arequipa dominan el área y realizan minería ilegal. En 2008, la recesión económica mundial causó un rápido ascenso de los precios del oro (Shafiee y Topal 2010) y la proliferación de actividades mineras en la región. Informantes del gobierno regional calcularon que se extrajeron 18 toneladas de oro anualmente en Madre de Dios, una actividad que causa la contaminación del suelo, aire y fuentes de agua aledañas, debido al uso de mercurio en el procesamiento, así como niveles significativos de deforestación, degradación y fragmentación de ecosistemas, sumado a la contaminación de los ríos por residuos sólidos. En 2013 el Instituto Carnegie realizó un estudio que empleó encuestas de campo, fotografías aéreas e imágenes de satélite de alta resolución con el fin de evaluar la minería a lo largo de carreteras y ríos en Madre de Dios. El estudio encontró que la extensión geográfica de la minería aurífera se incrementó en 400% de 1999 a 2012 (Asner et al. 2013).

Las operaciones ilegales varían de trabajos a pequeña y a gran escala. Oficiales del gobierno regional calcularon que existen entre 30 000 y 50 000 operaciones mineras en la región. Actualmente en Madre de Dios 831 182 ha se destinan a minería legal, pero solo 1981 de las 452 677 operaciones tienen títulos legales de minería; y de estas solo 82 son concesiones formales que en realidad cumplen con las regulaciones (Ipenza Peralta 2013).¹⁰

De acuerdo al estudio que se menciona arriba (Asner et al. 2013), el cual empleó la metodología del sistema de análisis Carnegie Landsat (CLASlite)¹¹, la tasa de crecimiento anual del área de minería en Madre de Dios se triplicó de 2166 ha/año previas a la recesión económica mundial de 2008, a 6145 ha/año en 2012. Este estudio encontró que para el año 2012, las pequeñas operaciones mineras constituían el 51% del total de la actividad minera a lo largo de la región. Más aun, todas las áreas mineras —independientemente del tamaño— en general aumentaron su tamaño en el período 2001-2012 (Asner et al. 2013). Los mineros ilegales obtienen con frecuencia la tierra tras invadir diferentes tipos de concesiones (es decir, áreas de reforestación, concesiones forestales y áreas de conservación), en ocasiones a la fuerza y en ocasiones mediante sobornos a los concesionarios legales (ver también Gordillo 2014).

9 La Pampa es el nombre informal de un área muy afectada por actividades de minería ilegal e informal. Se localiza en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata en los distritos de Laberinto e Inambari en la provincia de Tambopata (para una descripción más detallada del área ver la sección 1.2 del Apéndice).

10 Esto demuestra la necesidad de mejorar el proceso de formalización de operaciones mineras y que todavía se puede desarrollar esta actividad de manera legal. Sin embargo, el área total de operaciones ilegales no se conoce.

11 CLASlite es un programa de computación diseñado para la identificación automatizada de deforestación y degradación forestal mediante el uso de imágenes obtenidas por teledetección, desarrollado por Greg Asner y su equipo en el Instituto Carnegie de Ciencias. Este sistema se emplea en instituciones sin ánimo de lucro, gobiernos que requieren tecnologías para el monitoreo forestal y planeación ambiental (ver: <http://claslite.carnegiescience.edu/en/about/>).

En Ucayali, la minería aluvial ilegal se considera como un nuevo motor de deforestación. Los reportes de operaciones de pequeños grupos de mineros ilegales van en aumento. De acuerdo con dos informantes regionales de la Autoridad Regional Ambiental, se carece de información oficial sobre la magnitud del impacto sobre la cobertura forestal en Ucayali, pero las operaciones mineras han crecido rápidamente en los estuarios de los ríos Abujao (Aguaytía), Aguaytía (Curimaná y Nueva Requena) y la rivera derecha del río Ucayali. También se han reportado actividades ilegales en el Área de Conservación Panguana y el área de amortiguamiento de la Reserva Comunal El Sira. La única información disponible fuera de nuestras entrevistas fue un comunicado de prensa que informó sobre las intervenciones del Ejército y la confiscación de dragas para la extracción de oro. El gobierno regional de Ucayali y las ONG están preocupados ante la posibilidad de que la minería crezca y cause impactos similares a los observados en Madre de Dios. Otros afirman que no es probable que las actividades mineras asciendan mucho ya que la mayoría del oro ya se ha extraído. No existe consenso entre los encuestados sobre si la minería y sus efectos debe ser estudiada con más detenimiento.

3.5 Actividad maderera

De acuerdo con la Ley Forestal del año 2000,¹² la extracción de madera debe realizarse en concesiones forestales, en propiedades privadas y en comunidades indígenas que posean permisos, conocidos técnicamente como “títulos habilitantes”. Ucayali es el departamento con la mayor área de concesiones forestales, cubriendo aproximadamente el 30% del territorio regional (3 069 402 ha).¹³ Los encuestados señalaron la reducción del número de títulos habilitantes, en tanto que la producción de madera ha aumentado en lugar de haber descendido. El Sistema Nacional de Información Ambiental¹⁴ informa que la producción de madera rolliza se incrementó de 267 996 m³ en el año 2000 a 459 137 m³ en 2012. A pesar de las variables perspectivas sobre el tema, los encuestados del gobierno regional de Ucayali consideran este incremento en la producción de madera como evidencia de que la producción ilegal de madera llena el vacío de producción originado por las concesiones inactivas y aquellas concesiones y comunidades que están siendo sometidas a sanciones por parte del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y Vida Silvestre (OSINFOR).

De acuerdo con un estudio de 2005, el 90% de la madera que se origina en la Amazonía peruana se extrae o se comercia de forma ilegal (Hidalgo y Chirinos 2005; Sears y Pinedo-Vásquez 2011). Existen muchas razones para la alta incidencia de la extracción ilegal de madera en Perú, y las condiciones bajo las cuales ocurre son complejas. La extracción de madera involucra varios grupos de actores (Sears y Pinedo-Vásquez 2011), incluyendo a los madereros, titulares de concesiones, comunidades indígenas y oficiales del servicio forestal, entre otros; y sucede en diferentes áreas. Algunos autores señalan la relación entre la extracción ilegal de madera y las fallas de gobernanza que han promovido normas que son inconsistentes con una buena gestión. Algunos ven que esto se relaciona con leyes forestales inconsistentes, percepción de discriminación del sector maderero y un inefectivo cumplimiento de la ley, entre otros factores (Smith et al. 2006). Estos autores discuten el significado de otras fallas en la gobernanza, como la inseguridad de los derechos de propiedad y la corrupción, las cuales, afirman, permiten la extracción ilegal de madera, que a su vez ocurre sin el castigo respectivo. Señalan que las carencias de la gobernanza en esencia han hecho posible la violación de las leyes forestales, lo cual se ha convertido en un comportamiento permitido (Smith et al. 2006). En el análisis de la gobernanza en Perú, incluyendo instrumentos legales como la Ley Forestal, estos autores concluyen que, como resultado de décadas de tales fallas en la gobernanza, los madereros han desarrollado una perspectiva de corto plazo respecto a la extracción de madera y se sienten con el derecho de violar las leyes del Gobierno.

12 Ley Forestal 27308, promulgada en el año 2000.

13 Como se afirma en el sitio web de la DGFFS

14 <http://sinia.minam.gob.pe/index.php?accion=verIndicador&idElementoInformacion=963&idformula=38>

En Ucayali, la extracción de madera se considera una de las actividades más amplias de uso de la tierra y representa un motor principal de la degradación forestal en la actualidad. El volumen real de producción de madera en la región es desconocido, como resultado de lo que la mayoría de los informantes atribuyen a la informalidad del sector y al hecho de que la contribución económica de la extracción de madera no se refleja en las estadísticas. Como tal, los informantes sugieren que la información sobre extracción maderera con frecuencia se combina con otras actividades, lo que proyecta la idea errónea de que la extracción de madera no representa una cifra significativa para la economía de la región. De acuerdo con informantes regionales, esto afecta el presupuesto que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) asigna al sector forestal. Otro ejemplo corresponde a las concesiones de castaña (conocida también como nuez del Brasil) en Madre de Dios, sobre las cuales algunos autores han demostrado su incremento luego de que se aprobara la legislación que permite el uso múltiple del bosque,¹⁵ y en cuyas áreas se extrae más madera en comparación con las concesiones madereras cercanas (Duchelle et al. 2012). Estos autores señalan que las compañías madereras usualmente tienen acceso a las concesiones de castaña mediante negociaciones con los recolectores de castaña, ya que en la práctica es más fácil actuar de este modo que someterse a los costosos procedimientos burocráticos que se requieren para tener acceso la madera en concesiones madereras. Por lo tanto, los incentivos perversos asociados con excesiva burocracia pueden poner el peligro la planificación en el sector forestal y exacerbar la degradación de los bosques.

Recientemente la atención pública y política se ha orientado a abordar la extracción ilegal de madera en la región amazónica. Durante la Conferencia de las Partes (COP) en diciembre de 2014 en Lima, Perú, el recientemente formado Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), el cual hace parte del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), firmó un Pacto Nacional por la Madera Legal hasta el año 2021 junto con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Ministerio de Vivienda, con el objetivo de asegurar que toda la producción de madera en Perú sea de extracción legal. Esto fue posterior a la muerte de cuatro líderes indígenas y activistas en contra de la extracción ilegal de madera, asunto que recibió la preocupación y atención internacional. Informantes regionales sugieren que la aprobación de la Ley Forestal No. 29763 (que entró en vigencia el 30 de septiembre de 2015 luego de la aprobación de los reglamentos de la misma) es necesaria para apoyar de forma eficiente estos esfuerzos. También sugieren que la campaña del SERFOR debe incluir el financiamiento a largo plazo, incentivos que incluyan beneficios económicos y avances tecnológicos para los productores. En su esfuerzo para abordar la extracción ilegal de madera en Ucayali, el Ministerio del Medio Ambiente inauguró la nueva Unidad de Monitoreo Satelital de la Deforestación y Tala Ilegal en la región de Ucayali, con el apoyo técnico y económico de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), SERFOR, la Procuraduría de Asuntos Ambientales y el Programa Nacional de Conservación de Bosques (PNCB). Esta plataforma tecnológica permitirá el monitoreo de la deforestación y el apoyo de una moderna gestión fiscal para abordar los delitos ambientales y reducir la tasa de deforestación y tala ilegal en Perú.

15 Un decreto aprobado en 2004 permite la extracción de 5m³/ha de madera en concesiones de castaña. Sin embargo, en 2007 dicha cantidad fue abolida con base en el argumento que “no había indicadores científicos creíbles y confiables que justificaran el impacto de la extracción de madera sobre la recolección de castaña” (Duchelle et al. 2012). Nuevas normas técnicas sobre regulaciones forestales en 2016 permiten la extracción de hasta dos árboles de especies maderables por hectárea en las concesiones de castaña en la región de Madre de Dios, las cuales se basaron en un estudio realizado entre 2012 y 2015 sobre el impacto del madereo selectivo en la producción de castaña, como una forma de optimizar los usos múltiples del bosque (Rockwell et al. 2015).

4 Poder e influencia sobre el uso del suelo y los bosques

A continuación presentamos el contexto de las reformas de descentralización en Perú y explicamos los desafíos que la gobernanza de múltiples niveles y los diferentes sectores tienen al planear el uso del suelo en este contexto. Las políticas de descentralización empezaron con la aprobación de la Ley de Descentralización en 2002 que dio inicio a un proceso en el cual los gobiernos regionales recibieron progresivamente poderes que antes tenía el Gobierno nacional. Las preguntas sobre qué actores están involucrados en los cambios en uso del suelo en Perú, cómo se toman las decisiones y cómo suceden estos cambios en el uso del suelo, son centrales en el presente estudio. Esta sección analiza el rol de los actores en la toma de decisiones de cambio de uso del suelo en Perú, a la vez que analiza los factores centrales que moldean el contexto de poder e influencia a lo largo de niveles y sectores. Las políticas de descentralización no han incluido la transferencia de poderes importantes a los distritos o administraciones provinciales, y por ende nuestro enfoque radica en los gobiernos regionales.

Primero observamos brevemente el proceso de descentralización en Perú para luego describir los poderes clave y las responsabilidades que el Gobierno nacional y los gobiernos regionales tienen sobre sectores relevantes de uso del suelo, con base en el estudio legal elaborado para este informe (Fernandini y Sousa 2015). La tercera sección presenta un análisis de los principales desafíos de gobernanza que se encontraron en las regiones estudiadas. La discusión resalta el papel de las Autoridades Regionales Ambientales (las ARA)¹⁶ y otras oficinas regionales de gobernanza en las tres regiones. De las tres regiones estudiadas, San Martín fue la primera en establecer su oficina de ARA en 2010, seguida por Ucayali en 2013 y Madre de Dios en 2014.¹⁷ A lo largo de las regiones, la ARA centraliza la mayoría, si no todos los poderes regionales que abarcan las áreas ambiental, forestal y de planificación de uso del suelo en áreas forestales, en tanto que la agricultura y el planeamiento de uso del suelo relacionados con la agricultura están bajo la responsabilidad de diferentes agencias regionales.

A pesar de que muchas personas ven que el proceso de planificación del uso del suelo y la zonificación ecológica y económica son esenciales para alcanzar mejores políticas y prácticas de manejo de uso del suelo, las oficinas responsables por estos procesos son las oficinas ambientales más débiles del Gobierno, tanto a nivel nacional como regional. A raíz de un período de auge económico y la caída de los precios de los minerales, las políticas del Gobierno central para la promoción de la inversión en Perú socavan las preocupaciones ambientales y claramente mantienen el mismo estado de las cosas en cuanto a la inversión agrícola y del subsuelo. La división de poderes entre los sectores y niveles, sumada a la complejidad y la carencia de transparencia de algunas decisiones clave de uso de la tierra, facilita que se reste valor a las preocupaciones sobre los bosques, la sostenibilidad, los pequeños propietarios y las poblaciones indígenas. Idealmente, la coordinación entre sectores involucraría el compartir la información y el sostener discusiones sobre asuntos de preocupación mutua. El caso

16 El Consejo Interregional Amazónico (CIAM) se compone de los gobiernos regionales de Loreto, Madre de Dios, San Martín, Ucayali y Amazonas. Con el apoyo de USAID y del Servicio Forestal de los Estados Unidos, el CIAM adoptó el “Grey Towers Act” en 2011, el cual, entre otros, acordaba la creación de autoridades ambientales regionales en cada región. <http://www.inforegion.pe/183470/avances-y-retos-de-las-autoridades-regionales-ambientales/>

17 En palabras de un oficial del gobierno regional de Madre de Dios, la ARA en comparación con las otras regiones tomó más tiempo en establecerse en Madre de Dios “porque Madre de Dios es una región más complicada con casi todas sus concesiones y usos de tierra ya asignados” lo que implica la necesidad de una arquitectura de gobernanza ambiental más compleja.

de San Martín demuestra que los esfuerzos regionales pueden hacer una clara diferencia, bajo las condiciones apropiadas.

4.1 La descentralización de los poderes sobre los bosques y el uso del suelo hacia los gobiernos regionales

La política de descentralización en Perú actual surgió en los años 90 en reacción a los excesos percibidos de la gobernanza centralizada tradicional bajo anteriores gobiernos en el país (Ahmad y García-Escribano 2008). El precedente para la gobernanza regional ya estaba presente. Los gobernadores regionales y los alcaldes de provincia y de distrito¹⁸ habían sido elegidos antes de la toma militar de poder por parte de Fujimori en el autogolpe de 1992.¹⁹ Estos gobiernos subnacionales eran controlados por los partidos nacionales en los años 80, con el partido de Alan García, el APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana), a la cabeza en las elecciones realizadas en la década de los 80 (Sabatini 2003). La atención a los gobiernos regionales en ese entonces se usó para fortalecer el poder central y alejar del Gobierno central la culpa de la crisis económica de los años 80 (Kim 1992). El gobierno de Fujimori reemplazó los gobernadores regionales con nombramientos políticos y retiró poderes y presupuestos clave de las regiones (Sabatini 2003).

La ola más reciente de reformas de descentralización se inició con el gobierno de Alejandro Toledo en los primeros años del actual siglo, como una forma de asegurar la estabilidad del país al responder a las demandas políticas de las regiones (Barr 2003). Como resultado de estas reformas políticas, la esfera política ha cambiado. El proceso de descentralización, que se inicia con la Ley de descentralización del año 2002 (No. 27783), ha sido gradualmente implementado por los subsiguientes gobiernos de Alan García (segunda administración) y de Ollanta Humala. En tanto que los partidos nacionales —particularmente el APRA— dominaron los gobiernos subnacionales en los años ochenta, los partidos regionales ahora son actores clave a cargo de varias oficinas regionales, provinciales y distritales. Las implicaciones de estas nuevas políticas de descentralización permanecen sin entenderse a cabalidad, especialmente las que se refieren al uso del suelo (ver Wieland Fernandini y Sousa 2015).

Como se presentará en las siguientes secciones, los gobiernos regionales parecen tener una cantidad importante de poder; el 90,3% de las funciones que serán transferidas finalmente a los gobiernos subnacionales ya habían sido transferidas en 2011 (Alvites et al. 2011). A partir del año 2009, algunos gobiernos regionales han creado las ARA mediante las cuales han recibido poderes en los sectores forestal y ambiental. Sin embargo, en la práctica, los gobiernos regionales enfrentan una variedad de desafíos que limitan su habilidad para cumplir sus responsabilidades y desempeñarse de forma efectiva. Uno de los elementos más débiles en el proceso de descentralización ha sido la falla en la transferencia de recursos económicos para llevar a cabo los deberes que les han sido asignados (Defensoría del Pueblo 2009). Los desafíos han desgastado a las regiones de distintas formas, dada la diversidad de mecanismos institucionales, voluntad política, capacidad profesional, apoyo externo, recursos naturales y actividades de uso del suelo. Muchos otros factores intervienen en los impactos de estos desafíos, como se discute más adelante. Al mismo tiempo, se han abierto nuevos espacios para el diálogo y la coordinación que prometen enfrentar tales retos.

18 Los gobiernos provinciales y distritales en Perú se les denomina “gobiernos locales”, y son mencionados de este modo en el presente documento. El término “gobiernos subnacionales” se emplea para referirse a los gobiernos locales y regionales en general.

19 El movimiento armado Sendero Luminoso pretendía destruir las instituciones políticas existentes en Perú para reemplazarlas con un régimen comunista revolucionario campesino. La administración de Fujimori orquestó un autogolpe, el cual conllevó a la disolución del congreso y del sistema legal del país, permitiendo a la policía militar la perpetración de asesinatos y raptos de los sospechosos de ser enemigos del Estado. En la actualidad, Fujimori está bajo prisión.

En 2008 el Ministerio de Agricultura (MINAGRI) transfirió autoridad a varios gobiernos regionales, como se indica en el Artículo 51 de la Ley de Gobiernos Regionales No. 27867²⁰, incluyendo la autoridad que recibieron los directorios regionales agrícolas para garantizar títulos de tierra y derechos de uso. Adicionalmente, el Ministerio del Ambiente (MINAM) transfirió los poderes de planificación de uso del suelo a los gobiernos regionales, incluyendo el desarrollo y la aprobación de los procesos de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE)²¹. Específicamente, en las regiones de estudio los gobiernos regionales recibieron la transferencia de los siguientes poderes: (1) autorización para conceder derechos sobre tierras forestales y diferentes tipos de concesiones (forestal, conservación, etc.);²² (2) autorización para cambiar el uso del suelo; (3) autorización y aprobación de planes de manejo forestal; y (4) promoción y control de conformidad con la política forestal nacional. Algunos de estos poderes requieren de la colaboración o de la aprobación de entidades nacionales bajo la ley forestal anterior (No. 27308) y la nueva (No. 29763) (ver más adelante).²³ La descentralización de poderes específicos relacionados con uso del suelo, sin embargo, varía a través de sectores y regiones, un tema que va más allá de lo que se incluye en este informe.²⁴

Existía amplio consenso entre informantes regionales clave acerca de la descentralización en los sectores que tienen que ver con el uso de la tierra, y es que tal descentralización se detiene a nivel regional. Con base en 22 entrevistas con informantes de nivel de provincia, los gobiernos provinciales y distritales han influido poco en las decisiones de uso del suelo, las cuales, de acuerdo a actores de los mismos gobiernos locales y otros encuestados, son problemáticas. Dada la falta de descentralización un nivel inferior al regional, nos concentramos en la descentralización de poderes del nivel nacional al regional (ver un resumen en el cuadro 6).

4.2 Distribución de poderes por sector

4.2.1 Sector ambiental

El Ministerio del Medio Ambiente (MINAM) es la autoridad nacional a cargo de la conservación y usos sostenible de los recursos naturales renovables y en la actualidad tiene un conjunto de poderes y responsabilidades sobre planificación de uso del suelo y conservación forestal. A nivel subnacional, el sector ambiental está constituido por la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente (GRRNYMA). En algunas regiones las funciones de la Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre (DRFFS) dependía de la GRRNYMA, y en otras dependía de la Gerencia Regional de Desarrollo Económico. En tanto se avanzó en el proceso de descentralización, la GRRNYMA y la DRFFS se fusionaron para ser parte de las Autoridades Regionales Ambientales de reciente creación.

En términos generales, el MINAM y las ARA elaboran políticas públicas de manejo y conservación de recursos naturales a nivel nacional y regional respectivamente. De igual forma, el MINAM ampara el Programa Nacional para la Conservación de Bosques (PNCB) y la Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos, entidades responsables de la coordinación de la agenda REDD+ a nivel nacional. En Perú, REDD+ se asocia a las áreas nacionales protegidas en

20 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

21 Un instrumento técnico empleado para categorizar la tierra de acuerdo a las características físicas, biológicas y socioeconómicas. En lugar de clasificar la tierra con base en usos particulares, propone alternativas para gestionar el impacto de los usos del suelo (MINAM 2012; ver recuadro 1).

22 Los derechos de concesión son otorgados mediante subastas y licitaciones públicas por un período de 40 años (Leyes Forestales No. 27308 y 29763).

23 La nueva ley y su reglamento entró en vigor en septiembre de 2015

24 Un estudio ordenado por CIFOR que elaboró la firma de abogados peruana Ehecopar, delinea específicamente la descentralización de poderes a lo largo de sectores y niveles (ver Wieland Fernandini y Sousa 2015), <http://www.cifor.org/library/5649/the-distribution-of-powers-and-responsibilities-affecting-forests-land-use-and-redd-across-levels-and-sectors-in-peru-a-legal-study/>.

Cuadro 6. Poderes y responsabilidades clave por sector y nivel de gobierno.

NIVEL	SECTOR			COALICIONES DE VARIOS ACTORES
	AGRÍCOLA / FORESTAL	AMBIENTAL	MINERO	
NACIONAL	<p>Ministerio de Agricultura (MINAGRI) – Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios (DGAAA)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Determinar y modificar la mejor clasificación de uso del suelo • Identificar y autorizar el cambio del uso actual del suelo • Aprobar los EIA de proyectos agrícolas <p>MINAGRI – Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regular y promover el uso sostenible del suelo y la conservación de los recursos forestales • Formular normas para la autorización de concesiones forestales • Aprobación de derechos otorgados por las ARA sobre otros recursos naturales <p>Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), bajo la PCM (será asimilado por el SERFOR)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo y control de las concesiones legales (en cumplimiento con los planes de manejo forestal y los contratos de las concesiones) • Sancionar la mala gestión 	<p>Ministerio del Medio Ambiente (MINAM)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Supervisar y apoyar los EIA • Aprobar los EIA (a través del SENACE), solo si el sector relevante (p. ej. agricultura) determina que el proyecto es importante en términos ambientales • Regular y dar la aprobación final de planes territoriales (no vinculante) • Monitoreo ambiental y supervisión de los sectores minero y energético (a través del OEFA) • Liderar los proyectos de conservación forestal: políticas nacionales REDD+ y el Programa Nacional Forestal • Establecer, administrar y monitorear las áreas nacionales protegidas • Brindar opciones vinculantes en sitios donde las áreas nacionales protegidas se superponen con terrenos en titulación u otorgados en concesión • Calcular el valor de los recursos naturales y de los daños al ecosistema y desarrollar políticas y lineamientos (a través de la DGEVFPN) 	<p>Ministerio de Energía y Minas (MEM)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprobar los EIA de proyectos mineros y de hidrocarburos • Emitir la concesión de áreas mineras y de petróleo 	<p>Grupo REDD+</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover el diálogo sobre REDD+ entre diversos actores

[...continúa en la página siguiente]

[Cuadro 6. (cont.)]

SECTOR			
AGRÍCOLA / FORESTAL	AMBIENTAL	MINERO	COALICIONES DE VARIOS ACTORES
<p>Direcciones Regionales de Agricultura (DRA)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autorizar títulos de tierra y certificados de posesión • Titular terrenos de comunidades nativas y tierras baldías del Estado • Garantiza los derechos de uso del suelo con vocación forestal a las comunidades nativas <p>Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre (DRFFS) / Autoridades Regionales Ambientales (ARA)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprobar concesiones, permisos y autorizaciones forestales • Monitoreo y control de bosques • Crear y administrar áreas de conservación regional y concesiones de conservación • Aprobación de derechos sobre otros recursos naturales luego de la aprobación por el SERFOR 	<p>Gerencias Regionales de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente (GRRNYMA) / Autoridades Regionales Ambientales (ARA)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Monitorear el cumplimiento de las leyes ambientales • Realizar valoraciones económico-ambientales de los servicios ecosistémicos y proponer compensación económica • Desarrollar, aprobar e implementar (no vinculante) ordenamiento territorial (ZEE y POT) a nivel regional 	<p>Direcciones Regionales de Energía hidrocarburos y Minería (DREHM)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprobar los EIA de las concesiones y autorizar actividades mineras de pequeña escala, artesanal y de minería no metálica • Promover, monitorear y controlar la minería de pequeña escala y artesanal • Formular planes para la extracción de hidrocarburos de acuerdo a las políticas nacionales 	<p>Mesas REDD+ Regionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Producción de documentos clave relacionados con REDD+ (documento del plan de inversión forestal, propuesta de preparación) <p>Comisiones Ambientales Regionales (CAR)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinar las políticas ambientales
REGIONAL			
LEVEL			

Fuente: Adaptado de Wieland Fernandini y Sousa, 2015

Recuadro 1. Las limitaciones de la ZEE y el proceso de OT

El proceso de ordenamiento territorial en Perú es realizado por los gobiernos subnacionales bajo la supervisión del MINAM. El ordenamiento territorial se define como una herramienta “técnica, administrativa y política” que sirve para orientar las decisiones sobre el uso del suelo para determinar el uso más apropiado del suelo (Resolución Ministerial 026-2010 MINAM) y se desarrolla a nivel regional (meso) y municipal (micro) mediante un enfoque participativo. Este proceso busca evaluar el potencial y las limitaciones del territorio en cuestión, considerando los aspectos ambientales, sociales económicos y culturales. Los planes de uso del suelo deben ser subsecuentemente aprobados por los gobiernos regionales y el MINAM.

Una herramienta técnica empleada en el proceso de ordenamiento territorial es la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), orientada a proveer de información a los planes de ordenamiento territorial. Aprobada por el Decreto Supremo No. 087-2004-PCM, la ZEE es un proceso dinámico y flexible para la identificación de alternativas de uso sostenible del suelo con base en la evaluación del potencial y las limitaciones del suelo. Una vez que han sido aprobados, la ZEE se convierte en un instrumento técnico para guiar el uso del suelo y la gestión de los recursos naturales. El desarrollo de los criterios y los requisitos de la ZEE requiere de la activa participación de actores de la sociedad civil y de las instituciones públicas.

Sin embargo, Perú no tiene una ley nacional de ordenamiento territorial, sin la cual la ZEE solo tiene un valor limitado. De igual forma, el paquete de estímulo económico enfatiza en que ni la ZEE o el OT “asignan usos o exclusiones de uso”, asegurándose de que estos instrumentos no sean vinculantes. En otras palabras, la ZEE y el OT solo se emplean para guiar el uso del suelo. En términos legales, por ejemplo, a pesar de que un plan de OT indica que en un área en particular no debe realizarse explotación minera, las entidades que aprueban el plan (la oficina de Ordenamiento Territorial del MINAM y las oficinas correspondientes de ordenamiento territorial de las regiones) no tendrían poder legal para detener ni los permisos de concesión por parte del Ministerio de Energía y Minas, por ilustrar un ejemplo, o la privatización de un área a favor de una compañía o de un individuo que pudiera realizar minería en dicha área. En este sentido, el MINAGRI ha ejercido una fuerte influencia en un conjunto de actividades consideradas permisibles, incluyendo tierras públicas que pueden ser o no elegibles para ser propiedad privada (ver Wieland Fernandini y Sousa 2015).

algunos sitios, y por ende hay estrecha coordinación con el Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado (SERNANP), la entidad a cargo del establecimiento, autorización, administración y monitoreo de las áreas naturales protegidas (las ANP), bajo el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE). Sin embargo, tras la aprobación de un paquete económico de la Ley No. 30230 en julio de 2014, el MINAM ya no tiene autoridad sobre la identificación de nuevas áreas reservadas (una categoría temporal asignada a un área antes de su clasificación como una ANP), pues dicho poder fue transferido a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Este paquete económico pretende mejorar la inversión de Perú, seguido de una serie de leyes que han aumentado las fuertes preocupaciones sobre la regulación ambiental, y los derechos indígenas y de las comunidades (ver Gonzales Tovar et al. 2014).

Adicionalmente, el proceso de ordenamiento territorial (OT) y la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), que es parte del OT, son responsabilidad del sector ambiental tanto a nivel nacional como subnacional. El MINAM regula las políticas generales de ordenamiento territorial, mientras que las autoridades ambientales regionales y locales desarrollan, aprueban e implementan la ZEE y los planes de ordenamiento territorial (POT) de sus jurisdicciones.²⁵ Con base en las entrevistas con informantes clave y en información recolectada en el MINAM sobre el tema, encontramos que hasta

25 Puede haber POT a varios niveles. A nivel macro y meso, controlados por el gobierno regional, y a nivel micro, controlado por los gobiernos locales. Sin embargo, la falta de información detallada a nivel local ha dificultado bastante que los gobiernos locales desarrollen los POT.

Cuadro 7. Poderes transferidos a los gobiernos regionales en Madre de Dios, San Martín y Ucayali .

Tipo de poderes	Oficina nacional (autoridad máxima)	Descentralización – Fase 1 (2002-2010)	Descentralización – Fase 2 (2010 a la fecha)
		Oficina regional que recibió ciertos poderes	Oficina regional que recibió ciertos poderes
Proyectos de minería y energía (concesiones, autorizaciones y EIA):	MEM (sector energético y minero)	DREMH/GRDE (Sector energético y minero/desarrollo)	-
Proyectos agrícolas (autorizaciones y EIA), clasificación de suelos y titulación de tierras rurales	DGAAA/MINAGRI (sector agrícola)	DRA/GRDE (sector agrícola/desarrollo)	-
Concesiones forestales y autorizaciones	DGFFS (actualmente SERFOR)/ MINAGRI (sector agrícola)	DRFFS <ul style="list-style-type: none"> Ucayali: DRFFS/ GRED (sector forestal/desarrollo) 	ARA (sector ambiental)
Monitoreo y control de bosques	OSINFOR/PCM	<ul style="list-style-type: none"> San Martín/Madre de Dios: DRFFS/ GRRNYMA (sector ambiental) 	
Asuntos ambientales en general	MINAM (sector ambiental)	GRRNYMA (sector ambiental)	
Ordenamiento territorial	MINAM (sector ambiental)	DROT/GRPPAT (sector planificación y elaboración de presupuestos)	

el momento en que la Ley de Ordenamiento Territorial se apruebe, la ZEE tiene poco peso legal (ver el recuadro 1).²⁶ De tal forma, al menos por el momento, las decisiones de ordenamiento territorial no son vinculantes. Además, aunque el MINAM tenía previamente la autoridad de aprobar la Ley de Ordenamiento Territorial que está pendiente por someterse a aprobación, el paquete de estímulo económico también transfirió este poder a la PCM.²⁷

El MINAM también alberga el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), el principal organismo a cargo de supervisar, controlar y vigilar el impacto ambiental de los sectores de producción como el minero y el energético. Sin embargo, la Ley 30230 ha reducido el poder del OEFA al reducir su presupuesto y relajar las sanciones ambientales. Esta ley también redujo el poder del MINAM para definir los estándares y límites ambientales que se requieren medir (Gonzales Tovar et al. 2014). El relajamiento de las sanciones ambientales y los estándares afectan los poderes de control y sanción ambiental que los gobiernos regionales han empezado a asumir con la creación de las ARA.

El sector ambiental también tiene poder limitado sobre el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental peruano. Los estudios de impacto ambiental (EIA) de todos los proyectos son elaborados por consultores contratados por las empresas o entidades que implementan tales proyectos. Más adelante, los EIA son aprobados por un ministerio, dependiendo del tipo de proyecto y de acuerdo con sus propios criterios y reglas (p. ej. el Ministerio de Energía y Minas, en lugar del MINAM, revisa y

26 De acuerdo con varios informantes regionales de una ONG de San Martín que se encuentra activamente involucrada en promover estos instrumentos de planeación de uso del suelo a nivel regional, no hay certeza sobre cuándo será aprobada esta ley, ya que para el Gobierno central esto no es aún una prioridad.

27 En la PCM cada sector tiene un voto.

aprueba los EIA de los proyectos mineros). La reciente creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental (SENACE), amparado por el MINAM, debe participar en algunas fases del proceso de los EIA detallados, pero solo si el ministerio relevante determina que un proyecto puede causar un importante impacto ambiental y necesita un EIA detallado. A pesar de que el SENACE tendrá el poder de revisar y aprobar los EIA, las autoridades sectoriales (p. ej. el Ministerio de Energía y Minas) seguirán siendo las responsables de decidir qué proyectos necesitan de un EIA detallado y cuáles no.

A través de la Dirección General de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural (DGEVFPN), el MINAM también es responsable de calcular el valor de los recursos naturales y el daño a los ecosistemas, así como de desarrollar políticas y lineamientos para tal propósito. Con la descentralización, las ARA tienen el poder de hacer valoraciones de tipo económico-ambiental de servicios ecosistémicos y también de proponer compensaciones económicas.

Finalmente, en cuanto al sector ambiental a nivel provincial y distrital, las autoridades ambientales locales están a cargo del manejo de desechos sólidos, el desarrollo de “ciudades verdes” y la reducción de contaminación auditiva, atmosférica e hídrica en áreas urbanas. El cuadro 7 presenta un resumen de los poderes transferidos a los gobiernos regionales en las tres regiones analizadas, incluyendo la variación en los mecanismos institucionales.

4.2.2 Sectores ambiental y agrícola

El Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) tiene poderes y responsabilidades clave relacionados con los bosques y el uso del suelo. El MINAGRI alberga el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), el cual se creó en noviembre de 2014 para asumir las responsabilidades de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFS). SERFOR asumió la autoridad sobre el nuevo Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre y en la actualidad es el organismo líder en temas forestales y de fauna silvestre. Es responsable de regular y promover el uso sostenible y la conservación de recursos forestales y de formular las normas para la autorización de concesiones forestales, las cuales son otorgadas por los gobiernos regionales mediante sus direcciones regionales forestales y de fauna silvestre. Estas concesiones se otorgan para hacer uso de recursos forestales en bosques de producción permanente (BPP), una categoría creada en el año 2000. Estos bosques son áreas de bosque primario de propiedad del Estado y a disposición de individuos, preferiblemente para la extracción de madera y otros productos forestales. Como se explicará más adelante, estos bosques no pueden ser de propiedad privada.

Algunas de las responsabilidades que se han transferido del sector agrícola a las autoridades regionales ambientales (ARA), donde se encuentren presentes, incluyen el poder de otorgar permisos y autorizaciones en tierras forestales, además de las concesiones forestales mencionadas con anterioridad (madera y productos forestales no maderables), y la promoción de la política nacional forestal, así como el control del cumplimiento de dichas políticas. Adicionalmente, las ARA tienen ahora el poder de crear y administrar las áreas nacionales de conservación y las concesiones para la conservación, como se indica en la Ley Forestal. Es importante anotar que las autoridades provinciales y distritales no tienen poderes sobre los recursos forestales ni otorgan derechos sobre concesiones forestales.

Obviamente no todos los poderes en el sector forestal y agrícola han sido descentralizados hacia las regiones. La Ley Forestal anterior (No. 28308) establecía que cuando existe el riesgo de afectar los recursos forestales en el terreno en cuestión, las autoridades responsables, las ARA, deben primero solicitar la opinión técnica de SERFOR, antes de otorgar derechos sobre otros recursos naturales. El propósito de esto es garantizar que no se afecten recursos forestales al momento de otorgar derechos sobre recursos naturales diferentes a los bosques. Por ejemplo, las agencias forestales regionales deben obtener la aprobación del MINAGRI para el cambio de uso del suelo que involucra la tala de bosques y la exportación de madera de especies particulares de árboles de la región. Con la aprobación de la nueva Ley Forestal (No. 29763), el SERFOR también es el responsable de la supervisión y control del cumplimiento de los planes de manejo forestal y los contratos de las concesiones, lo que le asigna

responsabilidades antes sostenidas por el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR). El OSINFOR actualmente solo es responsable del monitoreo de las concesiones y de sancionar aquellas con mal manejo. Las actividades ilegales son reportadas a la policía fiscal de la región, la cual es responsable de imponer sanciones.

La emisión de títulos para propiedad rural es uno de los poderes más críticos que antes tenía el MINAGRI y que se ha transferido a los gobiernos regionales mediante las direcciones agrícolas regionales, las cuales son responsables en general de formular, aprobar y ejecutar las políticas de asuntos agrarios que corresponden a cada región. Por medio de su oficina de saneamiento físico y legal, las direcciones agrícolas de las regiones otorgan títulos de propiedad y certificados de posesión (derechos temporales de tenencia).²⁸ Los certificados de posesión se otorgan a los agricultores que comprueben la ocupación prolongada y pacífica y el uso productivo de la tierra en un período de un año. Estos certificados se deben actualizar anualmente y constituyen un paso clave preliminar para que los pequeños propietarios obtengan un título de propiedad sobre la tierra.²⁹ Las direcciones regionales también son responsables de la titulación de comunidades nativas y terrenos eriazos del Estado que se encuentren en su jurisdicción, con la excepción de bienes que competen al Gobierno nacional, como las áreas protegidas, proyectos de interés nacional y terrenos municipales. El decreto No. 22175 indica que las tierras de comunidades nativas con vocación forestal no serán otorgadas a las comunidades nativas como un derecho de propiedad, sino de usufructo (derecho al uso).

Adicionalmente, los gobiernos regionales (o sus oficinas internas) pueden reclamar las tierras estatales disponibles para que sean privatizadas a su nombre mediante un proceso denominado inmatriculación. En tanto que todas las regiones tienen el poder de actuar de tal modo, de nuestro estudio, San Martín es la única que ha aprovechado tal proceso para crear las Zonas de Conservación y Recuperación Ecosistémica (ZOCRE),³⁰ la cual fue habilitada por la finalización de su ZEE en 2006.³¹ La ZEE de San Martín estableció que el 65% de la región requería protección del medio ambiente para afrontar la alta tasa de deforestación. De acuerdo con el director del sistema de conservación de la ARA, a diciembre de 2013 San Martín había creado un total de 18 ZOCRE lo que representa el 8,3% (o 428 800 ha) del área terrestre total. Adicionalmente, San Martín creó las “concesiones de conservación” que cubren un total de 467 450, con muchas más esperando aprobación (283 000 ha), lo cual constituiría en conjunto el 14,6% del área total de la región.

El MINAGRI es la institución principal con autoridad para establecer y cambiar la clasificación del suelo de acuerdo a su vocación (capacidad de uso mayor),³² principalmente con base en estudios de las características del suelo. También es responsable de gestionar el sistema de información que cataloga el uso actual del suelo. En tanto que las tierras con suelos clasificados con vocación forestal no pueden ser tituladas y las actividades que se permiten en ellos son restringidas, las tierras con cobertura forestal que son clasificadas con otra vocación pueden ser legalmente tituladas y taladas. La nueva Ley Forestal (No. 29763) permite al MINAGRI (y ahora a las direcciones agrícolas regionales) cambiar el uso actual del suelo por otros usos sostenibles, con la excepción de tierras que tienen vocación forestal. Por ejemplo, tiene la autoridad para otorgar terrenos públicos de propiedad del Estado a compañías privadas para la producción agrícola como la palma aceitera si la vocación del

28 Estos certificados autorizan la tenencia temporal de terrenos para fines agrícolas.

29 El Decreto Legislativo 1089, aprobado en 2008, impide la titulación de tierras cuando no se puede demostrar la ocupación desde antes del 31 de diciembre de 2004.

30 La nueva Ley Forestal no apoya la concepción de tales áreas y por lo tanto San Martín debe reformular la clasificación de estas tierras.

31 La ZEE fue aprobada por la Ordenanza Regional No. 012-2006/GRSM-CR y la Resolución Ministerial No. 656-2006-EF-10.

32 De acuerdo con la ley, la vocación del suelo de un área geográfica dada se define como “su habilidad natural para producir consistentemente, bajo tratamiento continuo y con usos específicos”. La clasificación del suelo de acuerdo a su vocación es “un sistema técnico-interpretativo para asignar a cada unidad de suelo un potencial determinado de uso, valor y gestión apropiados” (Decreto Supremo No. 017-2009-AG).

suelo es agrícola (ver el recuadro 2). De igual forma, la Ley 29151 (Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales) y su regulación específica (DS 0087-2008-Vivienda) permiten al Gobierno vender tierras estatales a compañías privadas mediante un proceso de venta directa y expedita, en lugar de los procedimientos de titulación usuales y más complicados, en “lugares de excepción”. Estos lugares de excepción incluyen proyectos considerados oficialmente de interés “nacional, regional o local” por el Estado peruano.

La clasificación del suelo es un tema muy sensible y controversial, pero en la actualidad es un requisito legal previo a la emisión de títulos (o los permisos de uso). Aparentemente pocas personas están familiarizadas con la metodología y criterios de usos del MINAGRI para interpretar y manejar la clasificación del suelo. En particular, la poca claridad sobre los sistemas de clasificación da una imagen de que son subjetivos y abiertos a la manipulación. Adicionalmente, la clasificación de la vocación de suelos y el otorgamiento de derechos de conversión no requieren de la participación de las personas afectadas, del sector privado o de ONG, como lo evidencian los casos del Grupo Palmas-Barranquita (Recuadro 2) y Plantaciones Ucayali (Recuadro 3). Finalmente, estos ejemplos demuestran la limitada autoridad del sector ambiental sobre las decisiones de uso del suelo, ya que no juega un papel en la titulación y no tienen la autoridad final para asignar una vocación al suelo. Por lo tanto, el sector agrícola sigue siendo el de mayor influencia en las decisiones de uso del suelo con su poder estatutario sobre la clasificación y la asignación de títulos y permisos de uso del suelo.

4.2.3 Sector minero y energético

La autoridad sobre los proyectos mineros y energéticos de mediana y gran escala recae en el Ministerio de Energía y Minas (MEM). Este ministerio es responsable de otorgar y formular concesiones mineras y de aprobar los EIA e informes técnicos, luego de los cuales se puede autorizar el inicio de actividades. Como se ha mencionado antes, la vigilancia la realiza el OEFA, el cual es parte del MINAM.

Recuadro 2. Habilitando el cambio en el uso del suelo desde arriba: El caso del Grupo Palmas-Barranquita en San Martín

En 2006 el MINAGRI autorizó la compra de 3000 ha de bosque primario al Grupo Romero para el cultivo de palma aceitera. Originalmente clasificado como un bosque de producción permanente (BPP), este terreno antes estaba considerado como inapropiado para uso agrícola o para su venta. El MINAGRI aceptó la petición de la compañía de cambiar el uso del suelo de forestal a agrícola mediante el cambio de tamaño del BPP y permitiendo a la compañía talar 2100 ha en un período de dos años. Por lo tanto, limitó el área talada al 70% del total, dejando un 30% para conservación. Como lo estipula la Ley Forestal, cualquier proyecto agroindustrial a gran escala debe someter su EIA obtener su aprobación antes del cambio de uso. En 2007, la compañía inició la tala antes de haber presentado su EIA con su respectiva aprobación y taló toda el área en menos de un año.

Al enterarse de estas actividades, el gobierno municipal de Barranquita inició un caso legal provincial contra la compañía por haber talado el área sin la aprobación previa del EIA y sin considerar la ZEE regional, elaborada por el gobierno regional en 2006. Sostenían que una vez que el MINAGRI cambió el tamaño del BPP, la compañía procedió a la tala aceleradamente, antes de la aprobación del gobierno del cambio de uso del suelo. La compañía sostuvo lo contrario y luego de una serie de audiencias públicas entre 2011 y 2013 el Grupo Romero fue absuelto de estos cargos.

Existen varios problemas respecto a este caso. Por ejemplo, el gobierno regional no tuvo poder de decisión cuando ocurrió el cambio de uso del suelo. En ese entonces, solo el Gobierno nacional podía cambiar el tamaño de los BPP y otorgar autorizaciones de cambio de uso del suelo. El comité que se

[...continúa en la página siguiente]

[Recuadro 2. (cont.)]

formó para defender los intereses de los pobladores de Barranquita frente a las acciones de la compañía cuestionó los mecanismos que el gobierno nacional empleó para permitir la conversión de uso del suelo por parte de la compañía. Informantes clave señalaron como un problema las limitaciones legales del gobierno regional para involucrarse en el caso y para tener voz en el proceso de toma de decisiones.

Varias personas entrevistadas sobre este caso señalaron como culpable a la compañía y al gobierno nacional por generar y proliferar disputas sociales en Barranquita. De acuerdo con un informante, se trató de una decisión desde arriba que reveló una serie de vacíos: “la compañía se aprovechó de estos vacíos para obtener la autorización del Gobierno de talar el terreno... el Estado legaliza la ilegalidad, lo cual genera incentivos para las actuaciones ilícitas”. Un activista de Barranquita hace responsable de las decisiones tomadas al Gobierno: “a pesar del gran poder económico, la compañía no tiene el poder. El poder lo tienen el Gobierno nacional y sus empleados, que son quienes finalmente toman las decisiones. Si ha habido protesta pública es a causa de las acciones del Gobierno”. Este informante señala la forma en que el Gobierno facultó el cambio de uso en esta área, dado que no se aplicaron sanciones por haber talado el bosque antes de la aprobación del EIA: “el cumplimiento riguroso de la ley no depende de la compañía sino de los funcionarios públicos. El país no pertenece al Grupo Romero, pertenece a pueblo peruano; y nosotros, el pueblo peruano, tenemos el derecho de exigir rendición de cuentas al Gobierno”.

La descentralización y otras leyes han transferido algunos poderes a los gobiernos regionales sobre actividades mineras de pequeña escala, artesanales y extracción de minerales no metálicos³³. A través de sus Direcciones Regionales de Energía, Hidrocarburos y Minas (DREHM, ver el cuadro 7), los gobiernos regionales son responsables de supervisar, controlar y promover estas actividades mineras. Sin embargo, las concesiones deben ser tramitadas primero en Lima en el MEM. Adicionalmente, los DREHM son responsables de la aprobación de los Programas de Manejo Ambiental, que son los planes ambientales requeridos en cada concesión minera. Sin embargo, dada la alta incidencia de minería informal e ilegal,³⁴ la ley permite que el OEFA apoye en el cumplimiento de las regulaciones ambientales en estas operaciones mineras.³⁵ Más aun, los gobiernos provinciales tienen el poder de emitir opiniones vinculantes sobre concesiones mineras ubicadas en áreas que han designado como zonas de expansión urbana (Wieland Fernandini y Sousa 2015).

El MEM también es responsable de autorizar concesiones para la explotación de hidrocarburos, a pesar de que tales contratos se negocian inicialmente con PERUPETRO S. A., una compañía del Estado creada bajo la Ley de Hidrocarburos (Ley No. 26221), a cargo de promover, negociar, ejecutar y supervisar acuerdos para la exploración y producción de hidrocarburos en Perú. A través de las DREHM, los gobiernos regionales son responsables de formular planes para la extracción de hidrocarburos en línea con las políticas nacionales, en tanto que PERUPETRO y el MEM mantienen los críticos poderes sobre el otorgamiento y administración de concesiones.

33 La minería artesanal es considerada una actividad de subsistencia en un área de concesión de hasta 1000 ha, mientras que la minería a pequeña escala se refiere a concesiones de hasta 2000 ha. En los dos casos, los actores tienen capacidad limitada de producción y procesamiento (artículos 2 y 10 de la Ley 27651).

34 La minería ilegal se refiere a las actividades en áreas no designadas como concesiones mineras, en tanto que la minería informal se refiere a actividades mineras realizadas en áreas aptas para la minería pero que no cumplen con las condiciones legales.

35 Ver el Artículo 17 de la Ley No. 30011 (Ley que modifica la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental).

Recuadro 3. La DRSAU y Plantaciones Ucayali SAC.

La Dirección Regional Sectorial de Agricultura de Ucayali (DRSAU) ha apoyado la expansión de palma aceitera al vender terrenos a compañías productoras de palma aceitera como Plantaciones Ucayali SAC. En 2012, la DRSAU vendió 4760 ha a Plantaciones Ucayali para un proyecto de palma aceitera en un área que había sido solicitada reiteradamente por parte de una asociación local de productores de la comunidad Zanja Seca. Luego de haber negado la titulación a la mayoría de los productores locales, con el argumento de que dicho terreno tenía cubierta forestal y que los productores no lo habían trabajado por un largo período de tiempo, la DRSAU otorgó la autorización de cambio de uso del suelo (de forestal a agrícola) sin antes realizar un EIA o estudios de suelo, y luego vendió el área a la compañía. La venta se regularizó luego de obtener un “informe técnico” posterior a la venta que establecía que el terreno en cuestión tenía vocación agrícola y que ya no tenía cobertura boscosa sino que se trataba de tierras degradadas, y por ende se podían vender. En 2012 el bosque había sido reemplazado por palmas aceiteras. De acuerdo con varios informantes clave, esta área tenía principalmente bosque primario. En la comunidad vecina de Bajo Rayal, la compañía se expandió de manera ilegal en 826 ha de tierras agrícolas entre 2013 y 2014, afectando a 60 agricultores que perdieron sus derechos de uso y propiedad. Estos agricultores también han perdido sus derechos como resultado del acaparamiento de tierra, el cual varios especulan que es alentado por la compañía.

El gobierno regional es blanco de críticas públicas por favorecer la inversión privada en proyectos agroindustriales de gran escala. Los pobladores locales, particularmente la asociación que solicitó los títulos de este terreno, están molestos con la DRSAU por su falta de transparencia y por favorecer una compañía antes que a ellos. De acuerdo con informantes de la comunidad Bajo Rayal, la DRSAU siempre retrasó los procesos de titulación a pequeños productores a pesar de sus promesas para emitir títulos. Durante este período de tiempo, la DRSAU aprovechó ciertas leyes para retrasar o negar títulos y certificados de posesión a pequeños propietarios que dicen haber cumplido los requisitos para tales certificados. De esta forma, una oficina del gobierno regional fue capaz de promover la expansión de palma aceitera a pesar de los reclamos de los pequeños propietarios agricultores tanto por razones ambientales como por solicitudes de derechos sobre la tierra que competían con los de Plantaciones Ucayali SAC. Por otra parte, no existen controles sobre la gestión de la DRSAU por parte del sector ambiental, ya que tanto el MINAM como la autoridad ambiental tienen poco poder legal sobre el uso del suelo.

De acuerdo con informantes clave de esta región y de la DRSAU, luego de tratar de solucionar este asunto por vías legales por más de dos años, un juez local finalmente sancionó a la compañía por tala ilegal (ver también el recuadro 6). Sin embargo, no se han otorgado ni restituido los derechos a la tierra a ningún poblador.

4.3 Los desafíos de una gobernanza regional fragmentada

A pesar de que muchos poderes y responsabilidades de diferentes sectores concernientes al suelo y los recursos naturales han sido descentralizados hacia los gobiernos regionales, existen muchos desafíos que obstaculizan su implementación efectiva. Nos concentramos en los desafíos de la gobernanza intersectorial, ya que los resultados apuntan a la naturaleza fragmentada de la gobernanza sectorial a nivel regional, la cual tiene gran influencia en la toma de decisiones sobre el uso del suelo. También discutimos una serie de otros retos, como los fondos insuficientes que limitan la habilidad de los gobiernos regionales para cumplir con sus nuevas responsabilidades producto de la descentralización; la falta de apoyo del Gobierno central; y la corrupción, entre otros.

4.3.1 La coordinación entre sectores

Uno de los mayores desafíos para la gobernanza que se observó en las regiones es la fragmentación de funciones a lo largo de sectores a nivel regional. Los cambios institucionales han resultado en confusión y conflicto, principalmente debido a la poca claridad en lo que respecta a los roles y

las funciones de las entidades del gobierno y a la mala coordinación entre las diferentes agencias regionales respecto a la toma de decisiones sobre el uso del suelo en las mismas áreas. Estos desafíos se evidencian en la duplicación de funciones y en el conflicto que existe en la práctica sobre el poder y solicitudes de uso de la tierra. Sin embargo, más que constituir un resultado de la descentralización, estos desafíos ya existían antes de la misma y todavía persisten. El mismo proceso de descentralización transfirió estos problemas del Gobierno central a los gobiernos regionales. Como un representante de una organización indígena regional afirma, “el Gobierno nacional no puede controlar la situación [y por lo tanto], las autoridades locales y regionales han adoptado el problema...”

Por ejemplo, la mala coordinación entre las agencias ha resultado en la superposición de concesiones. Tanto en Ucayali como en Madre de Dios, estas superposiciones, y el no poder solucionar la situación, han generado y son la base de conflictos. Informantes clave y los autores sugieren que la planificación forestal y territorial incompleta, y la ausencia de un registro de tierras, contribuyen al conflicto (Capella y Sandoval 2010), particularmente cuando diferentes tipos de recursos naturales se encuentran en un mismo territorio (Che Piu y Menton 2013). Por ejemplo, diferentes oficinas del Gobierno usan diferentes mapas regionales para tratar asuntos de concesiones, lo cual se explica parcialmente por la falta de una ZEE en Ucayali y Madre de Dios. En la actualidad hay tres catastros empleados en la planificación de uso del suelo por diferentes instituciones de múltiples niveles (DREHM, DRA, DOT, MINAM) que no coordinan entre ellas en el proceso. Varias oficinas implementan con frecuencia proyectos con distintos objetivos en la misma área. Estos problemas evidencian la necesidad de llegar a un consenso de un único catastro actualizado, y de una visión política con coordinación entre los diferentes actores involucrados en la planificación del uso del suelo.

De nuevo, estos problemas no se originaron en las regiones. Más bien, los diferentes mapas y bases de datos fueron entregados a las oficinas regionales por parte de las correspondientes oficinas nacionales. Algunos de los problemas surgen al usar los mapas hechos sin emplear GPS, mientras que los puntos de referencia asociados con los ríos varían con el tiempo. Más aun, sostenemos que los conflictos políticos entre intereses contrapuestos no desaparecerían incluso con el uso de un catastro único actualizado. Por ejemplo, un catastro podría reflejar posiblemente los intereses de los sectores políticos más poderosos, como el minero o el agrícola, a expensas de los intereses ambientales y de los indígenas. Sin embargo, la inconsistencia entre planes, clasificaciones y permisos de uso del suelo genera confusión e impide la gobernanza efectiva del uso del suelo.

Varios informantes de la región atribuyen la falta de coordinación entre las oficinas del Gobierno a que cada sector desea mantener sus poderes y no acepta compartirlos o transferirlos a otros. Un informante clave del Consorcio Madre de Dios³⁶ señalaba que el MINAGRI/DRA y la DREHM trabajan en las mismas áreas pero no coordinan: el MINAGRI/DRA atiende el uso agrícola del suelo en tanto que la DREHM atiende lo referente al subsuelo. Desde el punto de vista de un oficial del Gobierno Regional de Madre de Dios (GOREMAD):

“Las superposiciones crean conflictos entre los diferentes actores y actividades. La superposición de derechos de concesión donde el Gobierno posee el subsuelo [es un problema]. Las comunidades nativas, los agricultores, los recolectores de castaña, los madereros y mineros, todos tienen conflictos de tierras entre ellos dado a la superposición de derechos de concesión ... Todos necesitamos ponernos de acuerdo sobre las estrategias para la distribución de recursos y la forma en que superemos la superposición de concesiones”.

36 Un proyecto que involucra universidades y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, que promueve la investigación, la creación de capacidades y compromisos para desarrollar políticas públicas orientadas a promover la conservación y el manejo sostenible de recursos naturales. El Consorcio es parte de la Iniciativa para la Conservación de la Amazonía Andina (ICAA) de la USAID. Para mayor información ver: <http://www.amazonia-andina.org/en/our-partners/consortia/madre-dios>.

Se han visto problemas similares en Ucayali. La mayoría de nuestros informantes clave sostenían que falta coordinación, y hay claras contradicciones entre la Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre (DEFFS) y la Dirección Regional Sectorial de Agricultura de Ucayali (DRSAU). El mandato de la DEFFS es garantizar el uso racional del recurso forestal, en tanto que la DRSAU se orienta a promover la producción agrícola. Independientemente de sus misiones contrapuestas, estas entidades emplean diferente información espacial de las propiedades y las concesiones. Miembros de la DEFFS y otros informantes clave se quejan de que la DRSAU otorga títulos de posesión sobre los BPP y concesiones, lo que en su opinión genera superposición de derechos a la tierra y conflictos sobre ella entre quienes tienen diferentes derechos, y compromete la habilidad de la DEFF para cumplir con su mandato. Como se mencionó antes, estos desafíos de coordinación entre sectores observados a nivel regional reflejan dinámicas similares a nivel nacional.

De acuerdo con informantes del gobierno regional, más de un millón de hectáreas del total de 8,5 millones de hectáreas en Madre de Dios, presentan superposición de concesiones. Hay aproximadamente 381, 000 ha de concesiones de petróleo que se superponen con un área protegida (SPDA 2011) y de propiedades agrícolas situadas en áreas de superposición con concesiones forestales (Chávez et al. 2012; Che Piu y Menton 2013). Los recolectores de castaña también tienen tierras que se superponen, y los mapas regionales de concesiones no representan con precisión el área que cada usuario tradicional maneja. De forma similar, en Ucayali varias oficinas tienen objetivos diferentes: la DRSAU es responsable de autorizar y vigilar las parcelas agrícolas, mientras la DEFFS se encarga de los bosques, productos forestales no maderables, concesiones de conservación y ecoturismo, y la DREHM está a cargo de las concesiones mineras. A pesar de que estas oficinas se localizan a metros entre sí, existe muy poca coordinación entre ellas.

Representantes de gobiernos regionales y otros informantes consideran que la culminación de los procesos de planificación de uso del suelo, de los cuales la implementación de la ZEE forma parte, representa una solución prometedora a los conflictos de tierras en la región. Piensan que un plan común de uso del suelo mejoraría por lo menos la habilidad del gobierno regional para determinar la asignación de usos del suelo en ciertas áreas en particular. Los problemas que rodean el sector minero —tanto la formalización de la minería como la erradicación de la minería ilegal— ejemplifican los problemas de coordinación multinivel e intersectorial y una serie de otros asuntos (ver el recuadro 4).

San Martín también ha enfrentado problemas de superposición de reclamos de tierras que han resultado en gran parte por la existencia de diferentes bases de datos usadas por diferentes agencias nacionales y regionales, a pesar de que su ZEE se finalizó en el año 2006. Por ejemplo, varios informantes de la ARA explicaban que dos ZOCRES se superpusieron con comunidades indígenas que no estaban involucradas en el establecimiento de estas áreas ni tenían conocimiento de ello, aunque este es un asunto que luego se solucionó. Informantes clave de la ARA informan que estos conflictos se generaron por las diferentes bases de datos usadas por la ARA y la Superintendencia Nacional de Registro Público. Simultáneamente, la Dirección Regional de Agricultura de San Martín (DRASM) emitió títulos en ZOCRES y en zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas, donde no se pueden emitir títulos. La ARA y la DRASM empleaban diferentes bases de datos hasta 2011 y solo recientemente han empezado a coordinar sus acciones para evitar conflictos futuros. La ARA también coordinó cada vez más con los sectores de educación y salud, las cuales autorizaron previamente escuelas y centros de salud en zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas y otras zonas designadas para la conservación, sin la participación de la ARA en tales decisiones.

Informantes clave de la ARA sugieren que a pesar de que la ZEE se terminó en 2006, solo hace poco los diferentes sectores han empezado a usarla para informar la toma de decisiones. Los problemas de coordinación aún persisten, principalmente entre la ARA y los sectores de infraestructura y energía, los cuales todavía no emplean la ZEE. Varios informantes expresaron la necesidad de políticas claras y planes de implementación en lo que se refiere a la planificación de uso del suelo, titulación en comunidades nativas y control sobre las concesiones forestales. Tomando en cuenta los esfuerzos de San Martín para estimular la coordinación entre sectores para integrar la planificación territorial de

Recuadro 4. La superposición de concesiones y títulos.

La comunidad de agricultores de Arca Pacahuara fue establecida en la región de Madre de Dios entre 1992 y 1995 por 12 familias de israelitas que migraron de Cusco y Puno para producir maíz. Desde entonces la comunidad ha crecido a 2500 habitantes y se ha convertido en la mayor productora de maíz en Madre de Dios. Actualmente Arca Pacahuara tiene un total de 6000 ha y está a la espera de la aprobación por parte de la Dirección Regional de Agricultura de una extensión de 26 000 ha para incrementar su área de producción. Sin embargo, este proceso ha estado lleno de disputas por superposición con dos concesiones forestales vecinas. Las dos concesiones han presentado quejas formales al gobierno regional de Madre de Dios, afirmando que la comunidad usa parte de su concesión forestal para uso agrícola. La comunidad de Arca Pacahuara y los dueños de las concesiones forestales recibieron sus títulos de tierra de parte de agencias del Gobierno nacional antes de que ocurriera la descentralización en la región. Al momento en que escribimos este documento, no se había resuelto el problema y quienes respondieron señalaron que el caso demuestra la necesidad urgente de implementar la ZEE y el proceso de OT. Este problema de tenencia también afectará la habilidad de Arca Pacahuara de expandirse, ya que la DRA no otorgará su extensión hasta que el problema se resuelva.

Un funcionario de alto rango del Gobierno central informaba en una reunión privada que el Ministro de Economía y Finanzas es reacio a aprobar fondos para los gobiernos regionales para resolver reclamos de tenencia de la tierra superpuesta. Dicho funcionario afirmó que “ellos no entienden las implicaciones o la urgencia del problema” y “ven el financiamiento como un pago doble por un mismo ítem”, dado que ya se habían financiado las concesiones y los títulos.

la región (ver la siguiente sección), los informantes se concentraron en la necesidad de alinearse con todos los sectores de la ZEE y con las respectivas políticas de uso del suelo.

Un exfuncionario de la ARA se refirió al “proceso de cambio” que experimenta el gobierno regional y particularmente la creciente relación de la ARA con la Dirección Regional de Agricultura. Este informante describió la cultura institucional del sector agrícola como “jurásica”, refiriéndose a la forma arcaica de manejar el uso de la tierra, caracterizada por la planificación de arriba-abajo que favorece las grandes inversiones sobre los medios de vida. Según se informa, las dos oficinas tenían mejores interacciones en lo que respecta a la planificación de uso del suelo en territorios indígenas, donde el sector agrícola es aún responsable por la titulación de tierras comunales.

En tanto que la descentralización ha enfrentado muchos desafíos, se ha progresado. En primer lugar, múltiples actores reconocen que la fragmentación de la gobernanza regional es un problema y que es necesario algún tipo de integración horizontal con los gobiernos regionales para desarrollar políticas más coherentes de uso del suelo. A pesar de que la formación de las ARA no garantiza la coordinación entre el sector ambiental y productivo, existe evidencia de intentos para articular objetivos comunes, además de reformas institucionales que valoran la coordinación entre sectores en la toma de decisiones concernientes al uso del suelo.

En segundo lugar, mientras que el quehacer ambiental también estaba fragmentado entre múltiples autoridades regionales en años recientes, ahora se concentra bajo las ARA en las tres regiones. Las ARA tienen cierto nivel de responsabilidad sobre la autorización de concesiones forestales, la vigilancia administrativa y el monitoreo para el cumplimiento de la política nacional forestal. Ahora juegan un importante papel en la promoción de proyectos de conservación y de uso sostenible del suelo, así como en promover un espacio apropiado para la coordinación horizontal.

Todas las regiones empiezan a abordar decisiones entre los sectores. En 2014, las regiones afiliadas al Consejo Interregional Amazónico (CIAM) discutieron planes para la institucionalización de la coordinación entre sectores en la toma de decisiones sobre el uso de la tierra, al solicitar a las Direcciones de Desarrollo Económico que consideraran la opinión de las ARA al momento de tomar

decisiones sobre uso del suelo. En tanto que el papel de coordinación del CIAM era débil en 2015, San Martín es la única región que ha iniciado este proceso, como se discutió arriba.

4.3.2 Otros desafíos

Otra percepción actual entre los informantes regionales era que a nivel regional la transferencia de funciones no ha sido apoyada por una adecuada transferencia de recursos humanos y económicos a los gobiernos regionales. Algunos gobiernos regionales, como el de Ucayali y Madre de Dios, enfrentan dificultades para capacitar y mantener personal y por ende para cumplir con sus responsabilidades. En muchos sitios, los gobiernos regionales experimentan retrasos en la obtención de financiamiento por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), lo cual no solo retrasa el proceso, sino que también promueve la corrupción en oficinas gubernamentales, de acuerdo con varios informantes clave. En algunos lugares, el financiamiento insuficiente también ha conllevado a una alta tasa de recambio de personal y a una pérdida de memoria institucional. En tanto que Madre de Dios y Ucayali experimentan casos de corrupción e varios cambios de personal, San Martín recibe admiración por su estabilidad institucional y capacitación, además de su habilidad para superar estos problemas de insuficiencia de fondos. Las diferencias institucionales a lo largo de las regiones explican, en parte, la forma en que dichas regiones han enfrentado estos desafíos.

El MEF tiene un presupuesto anual para el personal y proyectos que es estudiado por la Centro de Planificación Nacional, pero también es posible acceder a financiamiento para proyectos mediante el Sistema Nacional de Inversión Pública. Los funcionarios del gobierno regional deben aplicar a este financiamiento anualmente y por ende la cantidad recibida depende de la habilidad de cada oficina del gobierno para aplicar a la financiación y proyectos, así como de la cantidad y calidad del personal que se requiere para cumplir con los objetivos. Se ha brindado poco apoyo a las oficinas regionales para las aplicaciones a este tipo de financiamiento.

En Madre de Dios, varios informantes cuestionaron el poder del gobierno regional (particularmente de la DREHM) para resolver los conflictos relacionados con la minería, sugiriendo que el Gobierno central no ofrece los medios financieros o de otra índole al gobierno regional para que realizar su trabajo. Un informante de una federación de productores regionales mencionó que ciertas autoridades que también trabajan en el sistema judicial y en la policía con frecuencia hacen acuerdos con mineros ilegales, lo que les permite continuar con sus operaciones. Esta persona reconoce que aunque el gobierno busca formalizar las concesiones mineras en la región, no ofrece ni el apoyo ni los incentivos adecuados para llevar de forma exitosa el proceso. En áreas de minería legal, no se hace cumplir la ley en cuanto a los requisitos para la recuperación de tierras degradadas. Incluso un informante de la DRFFS sugirió que la minería debe transferirse de nuevo al Gobierno nacional, ya que el gobierno regional no puede controlar este problema o los problemas que genera. Los problemas relacionados con la formalización de las actividades mineras en Madre de Dios ilustran la inhabilidad del gobierno para controlar el sector minero y los factores que impulsan la proliferación de operaciones mineras ilegales en la zona (ver el recuadro 5).

Otras oficinas del gobierno regional de Madre de Dios no tienen fondos suficientes para sus actividades. Por ejemplo, el director de procesos de titulación de la Dirección Regional de Agricultura sostiene que recibió aproximadamente 20 000 solicitudes de títulos agrícolas, las cuales no están en capacidad de atender debido a la limitación de fondos y la falta de coordinación entre sectores. De acuerdo a un informante de la DRA, solo se han titulado 1500 áreas agrícolas desde 2011.

Las preocupaciones sobre corrupción también se han observado en Madre de Dios y Ucayali (ver el recuadro 6), particularmente en torno a la asignación de concesiones. Personas de la región respondieron que los sobornos son comunes entre los empleados del gobierno, quienes reciben dinero para acelerar el trámite de una concesión o de planes de manejo forestal y para otorgar permisos de concesión en áreas que no tienen autorización para ello. Personas de Madre de Dios informaron que algunos empleados de la DRFFS no han recibido su salario por varios meses pero que no se quejan

Recuadro 5. Los desafíos de la gobernanza en relación a la minería ilegal y la formalización de la minería en Madre de Dios

Las personas encuestadas que están involucradas en la gestión de áreas protegidas, la ARA, el MINAM y organizaciones de usuarios del suelo, así como activistas, mencionaron varios factores que contribuyen a la proliferación de la minería ilegal, como lo que sucede en La Pampa, y el estancamiento en la formalización de concesiones mineras en Madre de Dios. Como se discute más adelante en la sección 5, una gobernanza fragmentada e insuficientes fondos financieros del gobierno regional, han resultado en la superposición de concesiones y en un inadecuado control y regulación de las actividades mineras. La Dirección Regional de Energía, Hidrocarburos y Minería (DREMH) tampoco tiene suficiente personal y presupuesto para formalizar más operaciones mineras. En 2009 la oficina de la DREMH solo contaba con tres empleados, una cantidad insuficiente para atender el aumento de mineros, mientras el problema de la minería informal e ilegal continuó creciendo. La creciente escala de las actividades de minería ilegal ha generado expectativas sobre la acción del Gobierno nacional, particularmente a la luz de la limitada capacidad y recursos de las entidades del gobierno regional.

Informantes clave sugieren también que la poca claridad respecto a las funciones y roles de las diversas entidades regionales también complican la coordinación entre sectores. Por ejemplo, la agencia descentralizada, EFA, responsable del control de infracciones a las regulaciones de la minería artesanal y a pequeña escala, no se encuentra operando todavía. Varios informantes atribuyen este hecho a que la EFA se encuentra bajo la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente (GRRNYMA) y no en la DREMH, lo cual es una réplica de la estructura ministerial del país. A la vez, la GRRNYMA informó no haber participado en el proceso de auditoría o tener conocimiento de esta.

Todos los entrevistados señalaron la despreocupación intencional por parte de las autoridades para controlar y regular, la cual asocian con la corrupción de las entidades gubernamentales tanto regionales como nacionales. Varias personas sugirieron que la falta de acción del Gobierno nacional, particularmente del MEM y del MEF, representa la falta de voluntad política y la desconfianza de ambas partes. De acuerdo con informantes del gobierno regional, en los últimos 10 años aproximadamente 2000 mineros informales no han podido formalizar sus actividades debido a los continuos cambios en los requisitos. Los informantes sostienen que tales cambios obstaculizan el proceso de formalización. Por ejemplo, la formalización es difícil o casi imposible para los mineros artesanales, como los de las asociaciones mineras AMATAF y APAYLOM. Un representante de una de estas organizaciones siente que han sido “marginados” por el gobierno y que “el Estado no está presente” en su área. Pero, ¿por qué? A pesar de que no hay una respuesta clara, varios informantes sugieren que esta falta de compromiso puede relacionarse con la poca importancia que se le da al sector minero por parte del Gobierno nacional, el cual está más interesado en las concesiones de gas y petróleo que representan una porción mucho más grande de la región y son mucho más rentables para el Estado. También señalan que las normas legales aprobadas hacen que el proceso sea “largo y tedioso”, como una persona describió, y de las cuales ninguna ha sido implementada. Un informe reciente de la ONG denominada Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) sugirió que el Estado debe distinguir entre los tipos de mineros, en lugar de criminalizarlos a todos como si todos practicaran minería ilegal e irresponsablemente.

Líderes de una federación regional de productores y la junta de manejo de Tambopata mencionaron su participación en las intervenciones contra la minería ilegal en la zona de amortiguamiento de la Reserva Tambopata y en el área denominada La Pampa. Aunque sin éxito, ellos recalcaron la importancia del apoyo del gobierno y de otras autoridades para evitar y prevenir la corrupción. También resaltaron la necesidad de involucrar a los productores locales para abordar la minería ilegal. De acuerdo a un líder de la junta de manejo de un área protegida, estos actores son los “más afectados”, pero también los que tienen menos poder en la toma de decisiones relacionadas con las actividades colindantes de minería ilegal.

“La mayoría del tiempo son olvidados a causa de su limitado poder económico. Por el contrario, [los mineros] pueden mover los hilos desde Lima ... pueden manipular el sistema desde Lima e influir desde allá. Acá OSINFOR investiga e indaga en las concesiones forestales, pero no hacen lo mismo con los mineros ilegales”.

Por último, existen varios intereses. Respecto a lo mineros que operan en áreas que son propiedad de los agricultores, un informante del gobierno regional se refirió a los objetivos contrapuestos de las instituciones a cargo (DRA y DREHM). Otra persona de una asociación regional de productores sostiene que el problema radica en que el MINAGRI no quiere renunciar a su papel, lo cual significaría ceder personal y poder a la DREHM. Otros actores señalan que el gobierno falló a la hora de actuar y que sencillamente está fuera de su control ocuparse de la inmensa cantidad de mineros que en la actualidad existen.

Recuadro 6. La corrupción en el sector de uso del suelo y el sector forestal: el caso de Ucayali

La región amazónica de Ucayali es conocida por sus altas tasas de funcionarios públicos implicados en actos de corrupción. En 2014 se registraron más de 100 casos (The Economist 2014). La información que se incluye adelante es tomada de fuentes nacionales, informes regionales y entrevistas.

El caso de Henderson: tala ilegal

El anterior vicepresidente de la región de Ucayali, Carlos Henderson Lima, también es el representante legal de la empresa Maderera Marañón SRL. OSINFOR descubrió que los 4 492 892 m³ de madera de la empresa no provenían de sus concesiones forestales sino de la tala ilegal. OSINFOR canceló las cuatro concesiones de Henderson y le impuso una multa de más de 247 000 nuevos soles (más de USD80 000 a la tasa actual). Sin embargo, un juzgado local aceptó la apelación de Henderson y reactivó sus concesiones. “No es posible que la autoridad nacional determine que hay un acto ilegal, lo denuncie y un juez levante la sanción, actuando en contra de la opinión técnica de las autoridades forestales”, afirmó Fabiola Muñoz, directora del SERFOR. Luego de más investigaciones y de una nueva multa de más de 200 000 nuevos soles (aproximadamente USD66 000), Henderson presentó otra apelación (Jiménez 2014).

El caso de Saweto: derechos de tenencia de pobladores indígenas

La Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria del Gobierno de Ucayali negó el título de propiedad a una comunidad nativa de Saweto por 12 años, desde 2002. Esta entidad primero argumentó que habían insuficientes fondos para la demarcación del territorio de la comunidad, y luego que el líder de la comunidad, Edwin Chota, tenía que alcanzar un acuerdo con los propietarios de las concesiones forestales que se superponían con su territorio. La directora del SERFOR, Fabiola Muñoz, rechazó este último argumento al asegurar que no existe una regulación que establezca este requisito. “En el gobierno regional de Ucayali, los que mandan son los madereros”, afirmó Roberto Guimaraes, líder de la Federación de Comunidades Nativas del Ucayali y Afluentes (FECONAU). Luego de haber denunciado las actividades de tala ilegal en la tierra que reclamaban, Edwin Chota y otros tres líderes de la comunidad Saweto fueron asesinados (Jiménez 2014).

El caso de Zanja Seca: legalización de la deforestación

El antiguo director de la Dirección Regional de Agricultura de Ucayali (DRAU), Miguel Seijas del Castillo, está siendo investigado desde el año 2013 por delitos de colusión, malversación de fondos, soborno y venta irregular de 4 759 ha a la empresa privada Plantaciones Ucayali. Los funcionarios bajo su cargo, como los directores de las oficinas regionales de titulación, también están siendo investigados (Info Región 2014). La denuncia la presentó la asociación La Perla del caserío Zanja Seca, la cual ha solicitado sin éxito derechos sobre el mismo terreno al gobierno regional con anterioridad. El terreno primero fue “privatizado” como propiedad de la DRAU y luego se vendió a Plantaciones Ucayali, lo cual permitió la conversión a plantación de palma aceitera luego de que el gobierno determinara que la vocación del suelo era agrícola. Los miembros de Zanja Seca afirman que el terreno era en su mayoría bosque primario y que una pequeña parte era barbecho forestal y tierras agrícolas (Ravikumar, datos no publicados) (ver también el recuadro 3).

ya que reciben estos pagos “extra”. Informantes de las dos regiones sugirieron que la falta de recursos para reforzar las regulaciones mediante mecanismos de control y monitoreo en esencia facilita actividades como la tala y la minería ilegal; muchos reconocen que las debilidades del gobierno aumentan la magnitud de estos desafíos. Más aun, informantes de Madre de Dios y Ucayali creían que la corrupción no era un producto de la descentralización, sino que más bien había debilitado todavía más al gobierno regional.

A pesar de enfrentar desafíos similares³⁷, aunque evidentemente no tan difíciles de enfrentar como la minería en Madre de Dios, San Martín ha hecho esfuerzos notables para hacer frente a las actividades

³⁷ Informantes de San Martín reconocen que a pesar del apoyo de instituciones externas, el proceso de descentralización y los requisitos institucionales y cambios que deben ocurrir son en general lentos e incompletos.

Recuadro 7. Problemas estructurales que obstaculizan una efectiva coordinación, planificación y gestión del uso de la tierra de múltiples niveles

- Insuficiencia de recursos económicos y humanos para ejecutar las responsabilidades
- Capacidad regional débil para implementar programas
- Fragmentación institucional
- Inestabilidad institucional
- Falta de iniciativa política para cumplir con responsabilidades
- Corrupción

ilegales en el sector forestal. De acuerdo con el director de la dirección forestal regional, los 100 000 nuevos soles (aproximadamente USD 33 000) destinados al control de las actividades forestales en la región son insuficientes, pero se complementan con la financiación por parte del gobierno regional y de organizaciones como el Servicio Forestal de los Estados Unidos. Para maximizar la eficiencia, la dirección colabora con la fiscalía, la policía y la Ronda³⁸ para asegurar el funcionamiento de diez puestos de control en San Martín. La Ronda es una importante organización con importante legitimidad que protege a las comunidades locales de la delincuencia, el crimen y las actividades ilegales dentro y en los contornos de las comunidades (incluyendo los bosques) mediante patrullaje día y noche. Por esta colaboración, en lugar de recibir pagos, los miembros de la Ronda reciben la madera producto de la tala ilegal que se confisca, la cual pueden emplear en sus comunidades para realizar proyectos de obras públicas, como el mobiliario de escuelas.

Otro problema atribuido a la insuficiencia de recursos financieros fue el fracaso para terminar las ZEE de Ucayali y Madre de Dios. A la Subdirección de Ordenamiento Territorial de Ucayali se le transfirieron poderes plenos sobre ordenamiento territorial en 2007, pero informantes clave aseguran que estos poderes no se han ejercido en su totalidad dado que la oficina todavía requiere de capacitación, equipo y fondos. Algunos también atribuyen la imposibilidad de culminar la ZEE a la poca claridad de las políticas regionales sobre ordenamiento territorial, así como a la corrupción y a la malversación de fondos. Una lista de problemas estructurales y desafíos de la gobernanza multinivel y la coordinación entre sectores, particularmente observadas en estas dos regiones, se presentan en el recuadro 7.

En contraste, San Martín terminó su ZEE en 2006 y ha superado problemas relacionados con la insuficiencia de recursos financieros y humanos. Los informantes atribuyen este progreso a su clara visión regional que orienta las decisiones de uso del suelo, así como a la voluntad política, la capacidad institucional y la consideración prioritaria de alianzas con actores estratégicos, como se discute más adelante. Estos factores también explican la razón por la cual San Martín adoptó un enfoque integrado al ordenamiento territorial que se espera que permita la coordinación entre sectores y brinde un modelo regional más integrado de gobernanza de la tierra.

4.4 Conclusiones

Nuestros resultados demuestran que la complejidad jurisdiccional persiste a nivel subnacional en Perú, con actores de varios niveles y sectores del gobierno desempeñando diferentes roles en paisajes diversos con múltiples actividades. En cierta medida, la descentralización ha empoderado los gobiernos regionales luego de una década en la cual el poder estuvo muy centralizado en Lima. De otro lado, muchos actores del nivel subnacional creen que la descentralización ha sido insuficiente, y sostienen que los poderes clave aún reposan legalmente en el Gobierno central y que no se han

38 Las Rondas emergieron durante los años del conflicto armado como comités rurales de autodefensa. En la actualidad gozan de importante legitimidad y están reguladas por la ley.

asignado suficientes recursos humanos y financieros a los gobiernos subnacionales para ejecutar sus mandatos. Por otra parte, lugares como aquellos donde existe expansión de palma aceitera en Ucayali, demuestran que los gobiernos regionales empoderados no siempre buscan alcanzar políticas ambientales sostenibles ni de equidad social. La descentralización respecto a decisiones sobre el uso del suelo se detiene principalmente a nivel regional, con muy pocos poderes importantes transferidos a los gobiernos locales.

Más aun, algunos sectores permanecen más poderosos que otros en la toma de decisiones sobre el uso del suelo. Las prioridades generales para invertir en Perú, como las incluidas en el Paquete de Estímulo Económico, se establecen en los niveles más alto de la PCM, mientras que las decisiones sobre los recursos del subsuelo se concentran en el sector minero y energético. Los poderes críticos relacionados con la clasificación de uso del suelo y la titulación de tierras permanecen en el sector agrícola, en los niveles nacional y regional respectivamente. El sector ambiental tiene un evidente poder sobre el ordenamiento territorial, pero los resultados de estos procesos no son vinculantes y en general el sector ambiental tiene mucho menos poder en comparación a otros. Adicionalmente, informantes señalan que algunos procesos técnicos, como el de clasificación de uso del suelo, se emplean con fines políticos ante el interés del Gobierno nacional en la extracción de recursos como el aceite de palma, minerales y petróleo.³⁹

La descentralización es un proceso que aún está en desarrollo y ha habido algunas variaciones entre las regiones debido a diferencias en cuanto al momento en que sucedió la transferencia de poderes y a las particularidades de las dinámicas de gobernanza regional. En las regiones, diferentes oficinas del gobierno usualmente no coordinan ni la planificación ni la toma de decisiones sobre el uso del suelo. La superposición de derechos otorgados por diferentes oficinas gubernamentales constituye un síntoma de una gobernanza fragmentada, que ha creado conflicto social y confusión. Estas dinámicas de gobernanza y problemas estructurales son más serios y han exacerbado más tensión en Madre de Dios y Ucayali que en San Martín, ya que en estas regiones hay una mayor variedad de usos de la tierra en conflicto y hay más intereses en juego debido al precio del oro, especialmente en Madre de Dios.

El financiamiento y la asistencia técnica externos han sido importantes en las tres regiones, pero más en San Martín, región que ahora es capaz de realizar su propia tarea de buscar y generar inversión en la región para implementar sus políticas. A pesar de que la formación de las ARA sugiere progreso en la gobernanza ambiental en las tres regiones, está por verse el impacto que tendrán en la planificación regional en general y en el uso del suelo para cada caso.

39 En este estudio no analizamos ningún sitio que involucrase el petróleo.

5 Alianzas para iniciativas de desarrollo con bajas emisiones (LED) versus el desarrollo *business as usual*

A continuación, se examinan los actores involucrados en actividades de desarrollo *business as usual* (desarrollos de siempre, en español) que tienden a promover la deforestación y la degradación forestal, en comparación con aquellos que promueven proyectos de bajas emisiones como REDD+. Se empieza con una discusión sobre las percepciones de los participantes de este estudio acerca de los actores responsables de la deforestación y de quienes promueven alternativas de bajas emisiones en las tres regiones. En la segunda sección se discuten los procesos donde se encuentran involucrados múltiples actores en opciones de bajas emisiones, con particular énfasis en REDD+ y en la experiencia de las mesas REDD+ regionales. Finalmente, en la tercera sección se analiza el surgimiento de opciones con bajas emisiones y la magnitud del apoyo a REDD+ y estas opciones, o su posibilidad de encontrar rutas alternativas a *business as usual*. Este análisis es seguido por una breve conclusión.

Los resultados, como lo revelan las agencias gubernamentales en la sección anterior, muestran que el grupo de actores que apoyan proyectos de bajas emisiones como REDD+ tienen poca relación o influencia sobre aquellos actores más poderosos que impulsan el cambio de uso del suelo. Los proyectos REDD+ trabajan principalmente con pequeños propietarios y a una escala relativamente pequeña. REDD+ ha apoyado los diálogos entre múltiples actores, particularmente entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, mediante las mesas nacionales y regionales, pero la discusión todavía involucra principalmente aquellos con interés en la conservación y el medio ambiente.

5.1 La gobernanza multinivel y los actores que impulsan el cambio de uso del suelo: un análisis de las percepciones de los actores

Esta sección, basada en entrevistas con actores en las tres regiones del estudio, presenta los resultados de sus percepciones acerca de los impulsores del cambio de uso del suelo. Encontramos que, en general, a los pequeños propietarios y la comunidad se les percibe como los principales causantes de la deforestación y degradación forestal, seguidos por las compañías privadas (ver el cuadro 8). Al mismo tiempo, a los actores de los gobiernos nacional y regional se les percibe como actores que desempeñan un papel clave en facilitar los cambios de uso del suelo. Entre las regiones, hay variación entre los tipos de actividades específicas que impulsaron la deforestación y las formas en las cuales el gobierno, en distintos niveles, permitió la conversión y degradación de los bosques.

Sin embargo, los gobiernos no sólo son percibidos como impulsores de la deforestación y degradación. De acuerdo con los entrevistados en las tres regiones, algunos actores del gobierno también han jugado un papel importante al apoyar iniciativas de desarrollo bajo en emisiones. Por ejemplo, a pesar de que no se les mencionó con frecuencia, los gobiernos locales fueron señalados mucho más en referencia a actividades de bajas emisiones que en actividades de deforestación; los gobiernos regionales se mencionaron igualmente en relación a estos dos tipos de actividades; y el gobierno nacional se mencionó mucho más en referencia al apoyo a actividades que conllevan a la deforestación. Como era de esperarse, las ONG nacionales y locales se mencionaron más que otro tipo de actor respecto a las actividades de bajas emisiones. Los actores locales a pequeña escala y las empresas privadas también se mencionaron en referencia a las actividades de desarrollo bajo en emisiones, aunque mucho menos que en referencia a la deforestación.

Cuadro 8. Frecuencia con la que diferentes actores fueron mencionados en entrevistas como impulsores de la deforestación y degradación forestal o de actividades de desarrollo bajo en emisiones.

	Actores involucrados en deforestación y degradación forestal	Actores involucrados en actividades de desarrollo bajo en emisiones
Pequeños propietarios, individuos y miembros de la comunidad	Mencionados muy frecuentemente (130)	Mencionados frecuentemente (41)
Empresas privadas y concesionarios	Mencionados frecuentemente (69)	Mencionados frecuentemente (33)
Gobierno nacional	Mencionados frecuentemente (45)	Mencionados frecuentemente (33)
Gobierno regional	Mencionados frecuentemente (46)	Mencionados frecuentemente (49)
Gobierno local	Rara vez mencionados (5)	Mencionados esporádicamente (21)
ONG Nacionales y locales	Rara vez mencionados (6)	Mencionados frecuentemente (53)
Donantes, ONG internacionales y centros de investigación	Rara vez mencionados (4)	Mencionados esporádicamente (20)

Nota: Dado que el muestreo no fue aleatorio o diseñado para ser equilibrado a lo largo de los tipos de actores, regiones o niveles, los números deben interpretarse como un indicador y solo deben considerarse en términos relativos.

5.1.1 Pequeños propietarios, actores de las comunidades locales y microempresarios: el cambio de uso del suelo en la práctica

En general, las actividades realizadas por pequeños propietarios, individuos y otros actores al nivel de comunidad fueron ampliamente percibidas como impulsoras directas de la deforestación y degradación forestal. Las actividades específicas variaron de región en región. Los encuestados de Madre de Dios comúnmente citaron a la minería y a la tala. En San Martín y Ucayali, los encuestados de diversos sectores y niveles mencionaron la expansión agrícola ligada a la migración, incluyendo los cultivadores de coca, café y cacao. A lo largo de las regiones estudiadas, los encuestados de diversas formaciones percibieron a los migrantes involucrados en la agricultura de pequeña escala y la minería como los impulsores de la deforestación.

En San Martín, los encuestados involucrados en un caso donde las comunidades han tenido conflicto con empresas de palma aceitera, explicaron que los pequeños propietarios provenientes de la sierra que habían migrado a la región manejaron la tierra de manera distinta a los agricultores que ya se encontraban establecidos hace tiempo. Un activista local sugirió que los migrantes más recientes eran responsables en particular por la mayor deforestación y degradación forestal que los que ya habitaban la región. Se observó el mismo patrón en Madre de Dios, donde los encuestados reconocieron que los colonos y mineros provenientes de la sierra realizaban prácticas no sostenibles de uso del suelo, al contrario de los moradores más antiguos.

A pesar de que la abrumadora frecuencia con la que los actores de pequeña escala fueron mencionados como impulsores de la deforestación, lo cual es consistente con la idea común de que la “agricultura migratoria”⁴⁰ es la principal causa de deforestación en el Amazonas, estos actores también son percibidos como actores clave en actividades sostenibles de uso del suelo. En Madre de Dios y Ucayali, miembros de la comunidad y ONG recalcaron la importancia de los agricultores locales en adoptar e implementar prácticas sostenibles de uso del suelo. Tales prácticas incluyeron la

40 Por favor referirse a la discusión en la sección 3 sobre los problemas que este término presenta.

agroforestería y la reforestación, así como la participación en los proyectos REDD+. Estas actividades se asociaron con frecuencia a proyectos liderados por ONG, empresas privadas o el Gobierno.

5.1.2 Empresas privadas: invirtiendo en el cambio de uso del suelo, algunas veces para fines ambientales

Las grandes empresas y dueños de concesiones también fueron mencionados por varios encuestados. En Madre de Dios, grandes empresas involucradas en minería fueron mencionadas por parte de los encuestados de agencias de cooperación internacional, gobierno regional, gobierno nacional, comunidades locales, ONG y grupos de usuarios del suelo. Varias de estas personas afirmaron que las grandes compañías mineras pudieron pagar por adelantado el costo de formalizar la actividad pero con frecuencia no realizaron actividades de restauración para mitigar el daño ambiental producto de las operaciones mineras.

Los encuestados reconocieron la diferencia entre las grandes compañías mineras y la pequeña minería, con frecuencia informal o ilegal. En cierta medida, la opinión sobre qué tipo de minería representa un mayor riesgo de deforestación estuvo dividida. Un encuestado del Consorcio Madre de Dios, por ejemplo, sugirió que la minería ilegal y de pequeña escala era la principal causa de la deforestación, en tanto que la minería formal y de gran escala no era tan problemática. Otras personas expresaron que la minería a gran escala es un gran problema y sostuvieron que la formalización no resuelve los problemas ambientales que emergen de esta actividad.

De igual forma, en Madre de Dios, las concesiones forestales fueron identificadas como potenciales causas de la deforestación y degradación forestal. Los entrevistados que trabajan en oficinas de asuntos forestales (tanto del Gobierno nacional como el local) y en ONG informaron de dos mecanismos principales mediante los cuales la extracción de madera impulsa la degradación forestal. En primer lugar, los concesionarios forestales no siempre cumplen con los planes de manejo forestal que harían sostenibles sus actividades. Segundo, algunas veces los mismos planes son insuficientes para asegurar la sostenibilidad y la reforestación no es la adecuada. En Ucayali, un pequeño grupo de personas de instituciones relacionadas con las concesiones madereras mencionaron asuntos sistemáticos como este, mientras que la tala ilegal fue mencionada mucho más.

Los encuestados de San Martín y Ucayali, incluyendo las ONG, comunidades y personas de varios niveles de gobierno y de sectores, mencionaron como causas de la deforestación a las plantaciones de palma aceitera y la ganadería de gran escala (a pesar de que este tipo de ganadería⁴¹ no es ampliamente practicado como otros usos del suelo en estas regiones). El cultivo de palma aceitera fue discutido extensamente por los encuestados involucrados en dos de los sitios del estudio, lo cual se discutió previamente en los recuadros 2 y 3 (ver también las descripciones de caso en el Apéndice). En estos dos lugares, los entrevistados perciben que las empresas privadas son las causantes de la conversión del bosque para el establecimiento o expansión de plantaciones; y nuevamente en los dos lugares, los activistas y comunidades locales opinan que el gobierno —nacional en un caso, y regional en el otro— apoya a estas empresas.

Sin embargo, las empresas privadas y los concesionarios no fueron asociados solamente a la deforestación y degradación forestal. Al momento de este estudio, en Madre de Dios, una compañía privada con fines de lucro —Bosques Amazónicos S.A.C. (BAM)— se encontraba desarrollando una propuesta para un proyecto REDD+. Miembros de la asociación de recolectores de castaña que se

41 La ganadería bovina es la segunda actividad luego del cultivo de café, pero no se considera una causa importante de deforestación. La influencia de la ganadería sobre la deforestación en San Martín es muy baja, dado que sucede con áreas ya deforestadas. Esta actividad con frecuencia se lleva a cabo en colinas, laderas de montaña y terrazas altas en las provincias de Rioja, Moyobamba y Lamas, en las cuales está el 68% de los pastizales en la región de San Martín (Info Región 2013). Con mayor frecuencia, los agricultores en esta área convierten las tierras de barbecho en pastizales para el ganado.

asoció con la empresa, las ONG y el gobierno, mencionaron a esta empresa como promotora de usos del suelo bajos en emisiones.

5.1.3 Políticas nacionales: el contexto del cambio de uso del suelo

En tanto que los pequeños propietarios, los pobladores locales y las compañías privadas fueron señalados ampliamente como los causantes directos de la deforestación a lo largo de las regiones, quienes respondieron indicaron también que estas actividades no sucedían aisladamente. Los informantes de las tres regiones señalaron varios factores que permitían dichas situaciones, como contradicciones en las políticas forestales y de tierras, la inefectiva implementación de dichas políticas por parte de las autoridades responsables y el problema de la corrupción. Estas personas también mencionaron el papel del Gobierno nacional al incentivar la deforestación y degradación forestal. Nuestros resultados sugieren que las políticas nacionales y las prácticas comunes, crean condiciones propicias para el cambio de uso del suelo. Existen diferentes puntos de vista acerca de los tipos de impactos que los diferentes niveles de gobierno tienen en el uso del suelo; ciertamente, algunas personas encuestadas describieron con frecuencia entidades del mismo nivel de gobierno que trabajan bajo objetivos cruzados, como se expuso en la sección anterior. Esta situación no es paradójica, sino que resulta de una fragmentación de la estructura sectorial de la gobernanza a todos los niveles.

Funcionarios del gobierno regional y personal de las ONG de las tres regiones también sostuvieron que las políticas nacionales históricamente han incentivado la conversión de los bosques para uso agrícola. Varios informantes explicaron que la construcción de vías de transporte ha impulsado y facilitado tanto la expansión agrícola, como lo sucedido en San Martín, y otras actividades de uso del suelo, como la minería en el caso de Madre de Dios. Adicionalmente, las políticas que involucraron subsidios directos a la agricultura y a la construcción de caminos que permiten el acceso a los bosques, están asociadas con la deforestación de forma bastante obvia y directa. Por ejemplo, a lo largo de las regiones de estudio los informantes enfatizaron los efectos drásticos de las políticas gubernamentales en el uso del suelo en los años 80, que promovieron los cultivos comerciales mediante préstamos agrarios. El caso que involucra el territorio awajún en el norte de San Martín ilustra el efecto de tales políticas, las cuales incentivaron importantes cambios de uso del suelo (ver el Apéndice para una descripción del lugar de estudio). Nuestros entrevistados están de acuerdo en que tales políticas también generaron un cambio en la cultura awajún que define el territorio actualmente.

Otras políticas, sin embargo, impulsan la deforestación y la degradación forestal en formas menos evidentes. En Ucayali, por ejemplo, varios informantes de varias ONG y del gobierno regional, así como activistas independientes, recalcaron las fallas inherentes, y varios aspectos conflictivos de, las leyes territoriales y forestales que pueden asociarse al consecuente cambio de uso del suelo en la región. Un número de informantes se refirieron a la Ley de Tierras la cual permite derechos de uso y titulación solo cuando la tierra está bajo uso activo (interpretado con frecuencia como agrícola o ganadero), lo que incentiva la tala del bosque e incluso el tráfico de tierras. Un funcionario del gobierno regional sostuvo que, en la práctica, los agricultores migrantes talan el bosque para demostrar que realizan actividades agrícolas y así legalizar su ocupación. Afirmó que esta es una tendencia en el cultivo de palma aceitera. Aunque la Ley Forestal indica que los agricultores necesitan mantener el 30% de la cobertura forestal en sus parcelas, no está claro si esta medida se hace cumplir. Entre tanto, el sesgo agrícola en la titulación hace difícil que los proyectos ambientales y de conservación compitan con la producción agrícola.

Más aun, informantes de dos ONG en Ucayali que trabajan con el sector forestal criticaron las políticas y procedimientos implicados en las concesiones forestales por ser inefectivos e injustos, conllevando a la tala ilegal e impulsando la deforestación. Una persona respondió que cree que la Ley Forestal “automáticamente ha convertido a todos los extractores de madera en madereros ilegales pues solo otorga derechos de concesión a algunos dueños de concesiones, que gestionan áreas mayores a 5000 ha”. Esta persona sostiene que los madereros que operan a pequeña escala necesitan menos de esa área, pues no tienen la capacidad para trabajar en áreas tan grandes, concluyendo que la ley no

era “compatible con las necesidades reales de la gente que se dedica a las actividades forestales”. Tal como lo expresó un informante de la Oficina Regional de Recursos Naturales y Medio Ambiente de Ucayali, los pequeños propietarios permanecen en la informalidad “porque el sistema los ha obligado a ser informales”.

El sistema de clasificación de uso del suelo también ha servido como un impulsor indirecto de la conversión de los bosques a otros usos. Algunos informantes brindaron ejemplos que ellos atribuyen a la corrupción, aunque esta es solo una de varias explicaciones posibles. Por ejemplo, en el caso controversial de palma aceitera en San Martín que se presentó anteriormente, una empresa privada en la región pudo establecer una plantación de palma en tierras que se encontraban en disputa, gracias a que se pudo cambiar el tamaño de un BPP (ver el recuadro 2). De esta forma, un ministerio del Gobierno nacional pudo influir sobre el terreno en el cambio de uso del suelo mediante la implementación focalizada de la política de ordenamiento territorial.

Los encuestados coinciden que, a su vez, existen otras políticas nacionales que apoyan los usos del suelo bajos en emisiones. Tanto en San Martín como en Madre de Dios existen proyectos REDD+ en marcha que involucran áreas protegidas y sus zonas de amortiguamiento. Informantes clave del SERNANP, el cual trabaja bajo mandato del MINAM, anunciaron su participación en actividades de conservación mejoradas, particularmente en Madre de Dios.

Varias instituciones del Gobierno también han liderado acciones para el control de algunos impulsores de la deforestación. Por ejemplo, informantes de las oficinas regionales forestales y de vida silvestre, y de oficinas de manejo de recursos naturales, describieron los proyectos de ley del MINAM que apoyan el desarrollo bajo en emisiones y el proyecto de ZEE. De acuerdo con los encuestados, las alternativas de desarrollo bajo en emisiones atrajeron a pequeños propietarios interesados en recibir pagos por la conservación del bosque y actividades de manejo sostenible, en tanto que el proyecto ZEE se describió en términos esperanzadores, presentándose como una herramienta para una amplia planificación del uso sostenible del suelo.

Informantes de ONG y del mismo MINAM señalaron la importancia de proyectos colaborativos de implementación de REDD+ en áreas protegidas, así como de los esfuerzos del MINAM para reforestar áreas degradadas. En Ucayali, una persona del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre enfatizó en la importancia de su papel en el control del sector forestal. En Madre de Dios, dos distritos principales y un agricultor local afirmaron que el MINAGRI apoyaba la agroforestería al brindar plántones. Entretanto, dos alcaldes distritales destacaron el papel de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), la cual se orienta a erradicar la producción de coca a través de la promoción de cultivos alternativos y la agroforestería, y un informante de la misma DEVIDA confirmó el trabajo con los gobiernos locales y pequeños propietarios. Sin embargo, algunos entrevistados mencionaron a DEVIDA como un impulsor de la deforestación al introducir algunas de sus alternativas.

5.1.4 Gobiernos subnacionales y las políticas

Otros niveles de gobierno, particularmente el gobierno regional, también fueron vinculados a la deforestación y degradación forestal en Ucayali y en Madre de Dios; no hubo ninguna mención al respecto asociada con el gobierno de San Martín. Informantes de Ucayali y Madre de Dios con frecuencia destacaron los objetivos contradictorios de dos oficinas del gobierno regional y aseguraron que existe corrupción en torno a algunos cambios de uso del suelo, lo cual limita en general la planificación de uso del suelo, como se discutió anteriormente.

En Ucayali, informantes de diversas áreas se refirieron explícitamente al gobierno regional como un causante de la deforestación. Personas de comunidades locales en Ucayali afectadas por las plantaciones de palma, ONG, y del mismo gobierno regional afirmaron que la DRSAU apoya la expansión de palma aceitera a través de muchos mecanismos, a pesar de que conlleva a la

deforestación. Los instrumentos de política involucrados incluyen el otorgar títulos a empresas de palma aceitera en áreas forestales y, de acuerdo con informantes de la comunidad, retrasar o negar las solicitudes de títulos o renovaciones de permisos de uso por parte de los pobladores locales, lo que permite que las compañías adquieran más tierras (ver el recuadro 3). Una persona del gobierno regional señaló la lentitud del proceso al interior de la DRSAU en relación a sitios o proyectos. Esta persona creía que la dirección asignó mayor prioridad a proyectos grandes, retrasando así la consideración de solicitudes menores que requieren más tiempo en su revisión por unidad de área. Entretanto, la empresa solicitante procede al inicio de sus planes, talando e iniciando sus operaciones.

Como se ha mencionado antes, algunas personas sugirieron que la corrupción es un factor en Ucayali junto a los pagos informales hechos por actores que buscan convertir los bosques a otros usos. Un pequeño propietario y activista independiente afectado por la expansión de una plantación de palma aceitera de una gran empresa explica esta situación, así como la falta de apoyo a los pequeños propietarios por parte del gobierno regional:

“No tenemos apoyo de las autoridades. La directora de Agricultura incluso nos dijo ‘aprovechen la oportunidad ahora. Vendan sus tierras a la empresa; esta oportunidad es buena para ustedes.’ Le dijimos que queremos nuestros terrenos y que si los vendemos no tendremos a dónde ir. No es justo. Las autoridades no ayudan; están del lado de la empresa. Tengo mi terreno, y la empresa lo quemó. Trató de quemarlo todo. Tengo mi casa ahí. La empresa nos dijo que si no salíamos en 24 horas nos iban a matar. Necesitamos protección, queremos que las autoridades nos ayuden, por favor; pedimos que el presidente del gobierno regional nos apoye.”

Asimismo, existe también la percepción de que los gobiernos regionales juegan un papel de moderado a importante en el desarrollo bajo en emisiones, desde proyectos regionales de conservación hasta su participación en REDD+. Por ejemplo, las mesas REDD+ regionales han surgido para fomentar la coordinación y planificación, aunque con diferentes niveles de actividad en las tres regiones (ver la sección 5.2 para una discusión más amplia).

Al indagar sobre qué tan efectivos son los proyectos de bajas emisiones en Ucayali para abordar las causas subyacentes de la deforestación, casi todos los encuestados coincidieron en que las acciones eran insuficientes. Una persona de un organismo internacional de investigación cree que los proyectos de reforestación del GOREU, por ejemplo, no han mostrado resultados y señala la ausencia de un sistema para monitorear tales esfuerzos. Otras personas coinciden en que dichos proyectos tienen muy pocos resultados y que los esfuerzos deben orientarse a cambios mayores en las leyes y las instituciones para crear políticas más adecuadas, avanzar en la descentralización, abordar la corrupción y brindar incentivos a los actores involucrados en el uso del suelo.

Casi todas las personas encuestadas en Ucayali reconocieron la contradicción en la agenda de desarrollo del gobierno regional entre el discurso conservacionista de un lado, y de otro, la promoción de cultivos clave como la palma aceitera y el cacao, para los cuales el gobierno ha empezado a ofrecer préstamos agrícolas. Por ejemplo, la oficina regional de recursos naturales (que hoy es parte de la ARA), según los informantes, apoyaba proyectos de reforestación, mientras que la dirección de agricultura apoyaba la expansión de palma aceitera en áreas con cobertura forestal. Los encuestados señalaron que el gobierno regional falló en la promoción alternativa del cultivo de tales productos en tierras degradadas. Más aun, varios informantes dijeron que en sus esfuerzos para incentivar la producción agrícola, el gobierno regional invalida o falla en incentivar interés local en proyectos de conservación, como los proyectos de REDD+.

En Madre de Dios, los informantes se mostraron ambivalentes acerca del impacto del gobierno regional en los cambios de uso del suelo. Los objetivos y decisiones de uso del suelo presentan evidentes contradicciones tanto al interior como entre oficinas de los gobiernos regionales. Algunas

promueven simultáneamente tanto la expansión agrícola como la conservación⁴² mientras estas y otras oficinas otorgan diferentes derechos de uso del suelo como minero y agrícola, todo esto en las mismas áreas (ver la sección 4). Ninguna persona, de las 77 que respondieron en Madre de Dios, señaló de forma explícita a la Dirección Regional de Energía, Hidrocarburos y Minería como causante de deforestación o degradación forestal por sí misma. Sin embargo, varias personas señalaron la falta de coordinación entre las oficinas de los gobiernos regional y nacional para abordar el tema de la minería. Sobre el Proyecto Especial de Madre de Dios y la Dirección Regional Agrícola, se dijo que eran impulsores de la expansión agrícola. Con todo, de acuerdo con informantes relacionados con un lugar donde se encuentra activo un proyecto, la dirección también apoya actividades de agroforestería y reforestación.

Madre de Dios aún no tiene un sistema regional de conservación a pesar de varios intentos de crear uno. De acuerdo con informantes del gobierno regional, hubo tres propuestas para áreas de conservación en 2010, pero ninguna fue aprobada porque el gobierno regional tardó demasiado para tramitarlas a la vez que otorgaba derechos de uso a mineros, agricultores y otros en la misma área. Estas acciones generaron a su vez un importante conflicto social entre los diferentes usuarios del suelo, y frustración entre quienes invirtieron tiempo, dinero y esfuerzo en la solicitud para conservación.

En cuanto al cambio de uso del suelo y a los mecanismos institucionales, el caso de San Martín es diferente a los de Ucayali y Madre de Dios. Ninguno de los encuestados de San Martín percibe al gobierno regional como causante de deforestación o degradación forestal. De acuerdo con todas las entrevistas realizadas a informantes regionales clave, la deforestación está asociada a la agricultura de pequeña escala, en contraste con la mayor complejidad de causas en las otras dos regiones. Varios de los informantes destacaron la importancia de la visión para conservar en San Martín y el enfoque integrado para la planificación del uso del suelo. En contraste con Ucayali y Madre de Dios, San Martín desarrolló un plan forestal regional y estableció su sistema regional de conservación en 2009, en tanto que la ARA pudo crear áreas de conservación en terrenos del Estado con la transferencia de poderes descentralizados ese mismo año. Como ya se ha mencionado, la elección del presidente regional en 2007 condujo a la creación de una nueva estrategia regional, y, seguidamente, a una nueva arquitectura institucional para abordar la acelerada tasa de deforestación entre 2006 y 2010. En el año 2013 la deforestación había disminuido sustancialmente. La mayoría de los encuestados de la región de San Martín atribuyeron la razón de estas decisiones a las políticas de su “Región Verde” (ver el recuadro 8). Como lo explica un exfuncionario de la ARA:

“... este es un concepto que va más allá del color y tiene mucho que ver con las alternativas de desarrollo sostenible que queremos para la región ... se trata de ofrecer alternativas al desarrollo tradicional ... se trata de cómo generamos nuestro propio modelo de desarrollo con base en nuestro propio capital natural y social.”

No obstante, otros esfuerzos han sido muy pequeños en esta región. La mayoría de informantes de nivel distrital expresaron su insatisfacción en cuanto a los proyectos de reforestación y agroforestería al señalar la falta de presupuesto y de prioridades para estos temas. Una persona del gobierno distrital incluso sugirió que el presidente regional “confunde el color café con el verde”, sugiriendo que los esfuerzos regionales para reforestar han sido insuficientes. Sin embargo, tres alcaldes distritales de San Martín informaron sobre la colaboración con el gobierno regional en proyectos de reforestación y agroforestería. Algunos distritos han podido implementar tales proyectos con el apoyo de instituciones externas. La provincia de Lamas, por ejemplo, ha plantado 5 millones de árboles en todos sus distritos con el apoyo de DEVIDA desde el año 2012.

Otras personas mencionaron experiencias exitosas de programas de agroforestería del gobierno regional y de otras entidades que se enfocan en la producción de cacao y palma, y que han restaurado

42 Informantes de diversas áreas informaron que las direcciones regionales de bosques y vida silvestre y de agricultura también apoyaron proyectos de reforestación y agroforestería.

Recuadro 8. San Martín: la “región verde”

La visión regional de San Martín enfatiza la importancia de la naturaleza integral de la toma de decisiones sobre uso del suelo. A pesar de que tiene un sistema de conservación extenso, está orientado a equilibrar tanto los objetivos de conservación como de desarrollo. En palabras de la directora de la ARA, expresadas al momento de este estudio, “la conservación no puede ser [un impedimento] para el desarrollo.” Ella mencionó la importancia de equilibrar los intereses del Estado en el sector minero y energético en la región, orientando la planificación de uso del suelo alrededor de servicios ecosistémicos, de manera que represente los intereses agrícolas de la población para generar oportunidades económicas.

Uno de los objetivos de San Martín es expandir el área de conservación de 35% en la actualidad a 50% del área total. Informantes de ONG y de la ARA aplauden las acciones tomadas por el gobierno regional para crear oportunidades de conservación mediante áreas regionales de conservación, apoyadas financieramente con frecuencia por ONG regionales, nacionales e internacionales. El gobierno regional brinda oportunidades para que cualquier persona establezca su propia concesión de conservación, con el objetivo de proteger el área de interés y de aprovechar de manera sostenible los productos forestales permitidos. Hay un total de 21 concesiones de conservación que suman aproximadamente 200 000 ha, y hay 29 más en evaluación. De ser aprobadas, los propietarios de concesiones que antes no tenían derechos sobre la tierra pueden aprovechar de manera sostenible productos forestales, con alta probabilidad de obtener certificaciones ambientales, sobre lo cual informantes del gobierno regional sugirieron que es “valor agregado” para los propietarios de las concesiones.

El modelo de planificación integral de uso del suelo ha atraído el apoyo de las ONG y de la cooperación internacional a la región. Varias ONG regionales han formado importantes alianzas con la ARA para desarrollar y fortalecer proyectos regionales tanto estatales como no estatales, incluyendo proyectos REDD+. Informantes regionales enfatizan la importancia de la capacidad institucional del gobierno regional y la continuidad para atraer mayores inversiones por parte de instituciones externas. San Martín también enfrenta desafíos por parte de comunidades y sectores que realizan actividades fuera del modelo regional. Al respecto, informantes han discutido las dificultades que existen para abordar el tráfico de tierras. En palabras de un informante regional, “hay gente que no quiere adoptar el modelo ... ellos continuarán con el tráfico de tierras y madera ... es una lucha diaria progresar y generar resultados...”

lo que fueran pastizales degradados.⁴³ La declaración de una persona de una ONG regional representa la perspectiva de varios otros en relación al cambio de actitud y de comportamiento de los pobladores locales para abordar la deforestación y el cambio de uso del suelo mediante esfuerzos conservacionistas como estos: “uno puede sentir y ver que esto es palpable ... que la actitud de la población ha cambiado por completo ... Esta actitud impulsa a la gente a tomar decisiones respecto a [el mejor uso de] su territorio de manera ordenada.”

5.1.5 Las ONG y los donantes internacionales: el apoyo a REDD+ y la conservación

Personas encuestadas de las tres regiones y áreas coincidieron en que las ONG y los donantes que las apoyan son clave en el apoyo a las actividades de desarrollo bajo en emisiones. En particular, las ONG se mencionaron como proponentes clave de proyectos REDD+ y socias importantes para la implementación de proyectos de conservación y uso sostenible del suelo. Más adelante se incluye un análisis de los tipos de proyectos que las ONG apoyan, incluyendo los proyectos de REDD+.

Los proyectos de desarrollo bajo en emisiones en Perú, como los de REDD+, primero se orientan a abordar los impulsores de pequeña escala de la deforestación y degradación antes de abordar otras actividades que representan amenazas mayores, como la tala ilegal y la minería. En general, estos proyectos primero se enfocan en trabajar con pequeños propietarios, brindando compensación por implementar actividades más sostenibles de manejo de recursos naturales.

43 Alianza Cacao y el Programa de Desarrollo Alternativo de USAID

5.2 Coordinación de múltiples actores sobre medio ambiente y REDD+

La Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Ley No. 28245), aprobada en 2004, estableció el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) para asegurar el cumplimiento de las entidades públicas con los objetivos ambientales del país y el fortalecimiento de mecanismos de coordinación entre sectores relacionadas con la gestión ambiental. El CONAM también se formó para asegurar que las entidades públicas regionales y locales cumplieran sus responsabilidades. Esta comisión se formó para planear, promover, coordinar, vigilar y sancionar acciones relacionadas con la protección ambiental y contribuir a la conservación del medio ambiente. En 2009, tanto el CONAM como sus responsabilidades se transfirieron al más recientemente establecido Ministerio del Medio Ambiente (MINAM).

También existen grupos ambientales a nivel regional y local en la forma de comisiones ambientales regionales y municipales (las CAR y las CAM, respectivamente), establecidas por ordenanza regional en línea con la Ley No. 28245. Las CAR están conformadas por entidades del sector público y privado, así como por organizaciones civiles. Estos organismos pretenden habilitar el diálogo entre múltiples actores sobre políticas ambientales de las regiones y trabajar con los gobiernos regional y local en la implementación de sus sistemas de gestión ambiental local y regional. Informantes de las tres regiones sugieren que en la práctica las CAR han tenido influencia limitada porque todas están más o menos inactivas y no involucran una amplia gama de actores, careciendo en particular de actores del sector privado o de actores involucrados en la agricultura y la minería. Los encuestados de San Martín se mostraron esperanzados de que la CAR fuera fortalecida, reconociendo su potencial en brindar importante apoyo técnico e institucional sobre decisiones de uso del suelo. Cabe mencionar que informantes de Ucayali y Madre de Dios expresaron esperanzas similares.

El organismo mencionado anteriormente, el Consejo Interregional Amazónico (CIAM), se estableció como una secretaría para coordinar las políticas ambientales entre las regiones amazónicas en Perú. El CIAM también jugó un papel importante como punto focal en el Grupo de Trabajo de Gobernadores sobre Clima y Bosques, al cual se han unido San Martín, Ucayali y Madre de Dios junto a las regiones de Loreto, Amazonas y Piura. Esta plataforma también tiene como objetivo apoyar los programas de REDD+ jurisdiccionales y sirve como un espacio para el intercambio de ideas, compromisos y los recursos necesarios para fortalecerlos. En la práctica, el CIAM estuvo inactivo en 2015, y los elementos jurisdiccionales de REDD+ en Perú han ido surgiendo lentamente.

Con referencia específicamente a REDD+, el Grupo REDD+ nacional jugó un importante papel en consolidar las opiniones de la sociedad civil en propuestas de programas como el Programa de Inversión Forestal (FIP) del Banco Mundial y el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF). Este grupo reúne organizaciones civiles (OC), ONG y entidades de gobiernos nacionales y regionales involucradas en el proceso de REDD+ para discutir y negociar los asuntos emergentes relacionados con REDD+ en Perú, aunque en la práctica son las ONG las que más han participado. En tanto que los elementos de REDD+ como los niveles de referencia; sistemas de monitoreo, reporte y verificación (MRV); políticas de distribución de beneficios; y políticas de uso del suelo, continúan desarrollándose a nivel nacional, los actores regionales han avanzado con la discusión sobre políticas a través de sus propias mesas REDD+. El desarrollo de REDD+ en las regiones se ha hecho a diferentes ritmos, pues cada región se caracteriza por diferentes dinámicas de gobernanza, incluyendo los tipos de actores que participan en temas como el proceso REDD+ y uso del suelo.

Las mesas REDD+ regionales, creadas en diferentes momentos en cada región, han brindado un importante espacio para el desarrollo de proyectos REDD+, discusión de actividades regionales REDD+ y contribuciones al desarrollo de políticas nacionales REDD+. Se trata de grupos regionales interinstitucionales de trabajo que permiten que los actores operen a nivel subnacional para tratar las preocupaciones sobre los bosques y REDD+, incluyendo el proceso de MRV y la distribución de beneficios, y para negociar los pasos a seguir. San Martín y Madre de Dios han avanzado más en REDD+ en comparación con otras regiones, pues estas dos regiones piloto recibieron apoyo y

financiamiento directo del Ministerio del Medio Ambiente desde 2012.⁴⁴ Las mesas también varían de acuerdo al nivel de actividad. De acuerdo con información proporcionada por informantes en las regiones, en el momento de este estudio, la mesa REDD+ de Madre de Dios fue la más activa al organizar reuniones con frecuencia y con todos sus miembros. En contraste, en San Martín solo el equipo técnico se reunió regularmente, en tanto que varias personas encuestadas de ONG involucradas con REDD+ y otros proyectos de esta región dijeron no estar informados de la existencia de la mesa REDD+ y una persona prefirió no participar en ella. En Ucayali, los informantes dijeron que la mesa REDD+ empezó a reunirse con más frecuencia, a pesar de que fue la de creación más reciente.

Las capacidades para REDD+ a nivel subnacional se concentran principalmente en las instituciones civiles y organizaciones del sector privado que han encabezado la mayoría de los proyectos REDD+ en Perú (Che Piu y Menton 2013). Los participantes más activos en las mesas REDD+ incluyen las autoridades ambientales regionales, proponentes de proyectos (principalmente ONG) y otras ONG. En algunos sitios, se invita a otras OC como grupos indígenas y organizaciones de productores, pero pocas asisten debido a la falta de recursos, como viáticos, que faciliten su participación. En otros sitios las OC no son invitadas. Adicionalmente, la naturaleza técnica de las discusiones desalienta una participación más amplia.

Los gobiernos locales no son invitados. Casi ninguno de los 22 gobiernos distritales que se entrevistaron en este estudio fueron informados sobre REDD+ y en la mayoría de los sitios ni siquiera saben de las actividades de los proyectos REDD+ en sus propios distritos o provincias. De igual forma, los gobernadores distritales no tienen mucho poder legal sobre el uso del suelo y REDD+, y por ende se enfocan más en sus responsabilidades reales como el planeamiento urbano y asuntos de infraestructura, además de la promoción y planificación del turismo. Sin embargo, una investigación previa sugiere que la participación del gobierno y el sentido de pertenencia de tales procesos pueden ser clave para avanzar REDD+, lo que destaca la importancia de este tema (Sehring et al. 2013).

A algunos actores les preocupa el alto grado de influencia de las ONG en la agenda regional, y critican el control que estas tienen sobre los proyectos y la información. Algunos informantes incluso las caracterizaron como “infiltradas” en el proceso de toma de decisiones del gobierno. Por ejemplo, en Madre de Dios, un representante de la Federación Productores de Castaña de Madre de Dios (FEPROCAMD) se mostró preocupado de que el gobierno regional se convirtiera en un “rebaño de ovejas” tras las ONG, siguiendo la agenda de estas en lugar de lo que es importante para los grupos de usuarios y productores. Al mismo tiempo, en las regiones donde el gobierno regional trabaja de cerca con las ONG regionales, como en San Martín, las ONG también han llenado algunos vacíos al nivel de gobierno regional, como por ejemplo brindando información, capacidad técnica y conocimientos. Las ONG en San Martín han sido esenciales para el progreso logrado en torno a REDD+ a nivel de proyecto y regional, así como en la implementación de políticas regionales forestales y de uso del suelo que se espera complementen el mecanismo de REDD+.

Otra gran preocupación que surgió de las entrevistas con informantes clave es la falta de coordinación en el gobierno, tanto al interior como entre los niveles nacional y regional, lo cual, al momento de este estudio, había restringido la actividad y las reuniones de la mesa REDD+. Por ejemplo, diferentes oficinas nacionales empleaban mapas de deforestación contradictorios, lo cual afecta a todas las regiones. Además, a nivel regional se empleaban otros mapas hechos en las mismas regiones, como en Madre de Dios. Algunas regiones avanzaron más rápido que el Gobierno nacional y se sintieron impedidos ante el lento progreso del Gobierno nacional, así como por la falta de claridad en la metodología, lo cual conlleva a la confusión.

A pesar de que las organizaciones indígenas no han participado mucho en las mesas regionales, una organización indígena en Perú, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana

44 Sin embargo, el financiamiento y el apoyo no se asignó de forma similar en las dos regiones.

(AIDSESEP), encabezó la creación de mesas REDD+ indígenas a nivel nacional y regional en 2011. A pesar de que al inicio había escepticismo sobre REDD+, las organizaciones indígenas han avanzado hacia la aceptación REDD+ siempre y cuando sea compatible con la seguridad de tenencia de la tierra, los medios de vida y los valores culturales indígenas.⁴⁵ Un representante de AIDSESEP de la región de Ucayali (ORAU) sostiene que “sin tierras [derechos de], no aceptaremos REDD+.”⁴⁶ En la práctica, varias comunidades indígenas en Ucayali ya han participado en proyectos REDD+, como en los proyectos de servicios ambientales liderados por la Asociación para la Investigación y el Desarrollo Integral (AIDER). La organización AIDSESEP está negociando directamente con el Banco Mundial para gestionar un gran fondo “REDD+ Indígena” bajo el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques. Las mesas REDD+ indígenas se reúnen separadamente de las regionales y las organizaciones indígenas se orientan más a sus reivindicaciones políticas a largo plazo que buscan el reconocimiento de los derechos indígenas.

Entre las regiones encontramos que pocos informantes de los gobiernos regionales estaban informados sobre REDD+. Las oficinas regionales fuera de la ARA no estaban enteradas y tenían poco conocimiento o comprensión de las tecnologías empleadas para medir e implementar REDD+. Las oficinas regionales que gestionan otros sectores, como el agrícola y el minero, no estaban involucradas en las mesas REDD+, aun cuando estos actores influyen de manera importante en las decisiones de uso del suelo, especialmente en términos de tenencia de la tierra y derechos de uso del suelo. Un informante de Madre de Dios sugirió que la mala representación de las organizaciones de agricultores en la mesa REDD+ se debe a que el sector agrícola carece de participación en los proyectos REDD+ en Perú.

En Madre de Dios el hecho de no compartir información entre las oficinas sectoriales se debe en parte a la inestabilidad institucional, rotación de personal y la constante necesidad de volver a entrenar funcionarios. En San Martín y Ucayali se debe a la relativa “exclusividad” de la mesa REDD+, ya que solo pocas personas de la Oficina de Cambio Climático de la ARA participaban activamente. En San Martín, incluso personas de otras oficinas de la ARA desconocían el mecanismo REDD+ hasta 2014, año en que el nuevo director impulsó la integración de diferentes oficinas de ARA en las reuniones REDD+ nacionales y regionales. Como resultado, ha aumentado el conocimiento de REDD+ al interior de la ARA, pero todavía existe poco conocimiento al respecto en las otras oficinas del gobierno regional.

A pesar de las limitaciones, las mesas REDD+ han fomentado la coordinación entre los actores gubernamentales y no gubernamentales que operan a nivel subnacional, incluyendo a los proponentes de proyectos piloto. En Ucayali, personas que respondieron a la encuesta expresaron que la mesa REDD+ ha fortalecido la coordinación entre todos los actores involucrados. Ellos percibieron que las organizaciones civiles y las instituciones del gobierno se han informado durante las presentaciones, cursos de entrenamiento, intercambios de información y discusiones. En palabras del coordinador de la mesa REDD+ de Ucayali:

“Lo que me gusta de la mesa REDD+ es que reúne las organizaciones de desarrollo y de investigación, y el gobierno. El gobierno de Ucayali no puede hacer este trabajo sin el apoyo de los organismos de investigación. La mayoría de la información que ellos (los organismos de investigación) manejan, no la podemos producir nosotros.”

Sin embargo, los miembros de la mesa REDD+ reconocen la necesidad de una mayor divulgación de sus actividades en la radio y la prensa, lo que en su concepto ampliaría el conocimiento, credibilidad y transparencia sobre sus proyectos. En Madre de Dios la participación es abierta, pero solo los miembros asisten a las reuniones. La información sobre los acuerdos logrados y la programación de

45 Por ejemplo, a lo que los líderes indígenas algunas veces se refieren como vida plena.

46 Declaración de ORAU y Acuerdo Regional sobre REDD+ Indígena, 28 de junio de 2011

las actividades futuras se comparten solo con los miembros, y la falta de divulgación pública impide la participación activa de otros actores de la sociedad civil. Un representante de la Dirección de DRFFS, la cual no se incluyó en la mesa REDD+, afirmó que el gobierno regional está “botando dinero en los proyectos REDD+ al dárselo a las ONG y no gastarlo en los beneficiarios reales.”

5.3 Desarrollo y discusión de políticas sobre REDD+ en Perú

El mecanismo REDD+, que ha sido introducido en la región amazónica, es la alternativa más reciente al desarrollo tradicional que por lo general conduce a la deforestación. Esta sección analiza el surgimiento de REDD+ y la magnitud de lo que representa como alianza para un cambio transformador.

En las dos secciones anteriores se discutieron las percepciones de la deforestación y del grupo de actores involucrados en actividades asociadas ya sea con la deforestación o con alternativas más sostenibles. El estudio demuestra que, aparte de los gobiernos que relativamente tienen poca influencia en las decisiones de uso del suelo, solo las ONG se identifican plenamente como entes que apoyan opciones más sostenibles (ver el cuadro 8). Las percepciones sobre el gobierno regional están divididas por igual entre quienes piensan que apoya la deforestación y los que piensan que apoya las opciones más sostenibles, aunque las actividades asociadas a la deforestación y degradación se refieren todas a Ucayali y Madre de Dios, y ninguna a San Martín. Los otros actores fueron asociados mayormente a la deforestación. Por ejemplo, los pequeños propietarios fueron mencionados tres veces más en relación a la deforestación en comparación con opciones sostenibles, el sector privado fue mencionado más del doble de veces, y el Gobierno nacional fue mencionado con una frecuencia mayor al 50%.

A pesar del avance de las alternativas, los proyectos de bajas emisiones en Perú han tenido poco efecto en abordar los impulsores subyacentes de la deforestación y degradación. El financiamiento y los esfuerzos de REDD+ están orientados principalmente a los pequeños propietarios, e incluso si estos actores locales se perciben como los principales causantes de deforestación, sus acciones reciben la influencia de múltiples actores, políticas e incentivos económicos que están más allá de su control. De tal forma, REDD+ aún tiene poco impacto debido a la ausencia del sector privado y de instituciones agrarias, actores que ostentan significativo poder en la toma de decisiones sobre los bosques. ¿Por qué REDD+ y quienes marcan su rumbo no involucran a estos actores que son cruciales en el cambio de uso del suelo? A partir del análisis de este estudio, encontramos varias tendencias principales, así como desafíos, en la gobernanza regional y multinivel que limita el efecto de las alianzas para el desarrollo con emisiones bajas, incluyendo REDD+.

La naturaleza altamente sectorizada de la gobernanza de la tierra ayuda a explicar la diferencia entre la participación de los actores en los proyectos de desarrollo con bajas emisiones (el sector ambiental) y la de los que rigen el cambio de uso del suelo (agrícola, minero y otros). Como se discutió antes, aunque el sector ambiental trabaja con programas orientados a la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales forestales y tiene gran poder sobre los bosques, la mayoría de las autoridades que manejan los bosques o lo que sucede dentro de ellos está en manos del sector agrícola. El sector ambiental es responsable del desarrollo de REDD+, pero si el sector de la agricultura a gran escala y el sector privado no se involucran, dichos proyectos tienen un potencial limitado para la reducción de la deforestación y degradación, o para cambiar el rumbo de los patrones del desarrollo tradicional, en particular si se tienen en cuenta las fuertes alianzas entre estos dos actores.

Los actores y los sitios analizados ilustran la forma en que estos patrones surgen. En Ucayali, por ejemplo, una oficina agrícola regional se alió con el sector privado para promover la expansión agrícola. En particular, el gobierno regional apoya las empresas privadas en el establecimiento y expansión de plantaciones de palma aceitera. Si bien hay proyectos REDD+ y de reforestación en Ucayali, estos no pretenden hacer frente a la deforestación causada por la palma aceitera. En entrevistas con miembros de la comunidad local que se oponen a la expansión de la palma aceitera,

con actores de ONG ambientales, y con funcionarios de la ARA, se demuestra que hay pocos puntos de entrada para el desarrollo bajo en emisiones y alianzas REDD+ que influyan en la toma de decisiones sobre la expansión agrícola de pequeña y gran escala. En general, las alianzas ambientales en Ucayali se perciben como débiles. Una de las razones sugeridas es la naturaleza limitada de sus poderes legales y de su habilidad en la práctica para intervenir en las decisiones de uso del suelo en la región. Esto, por supuesto, combinado con las oportunidades económicas que representa la minería, las cuales son incluso más atractivas que la palma aceitera y ante la cual las personas pobres y quienes no lo son encuentran difícil resistirse.

La situación es diferente en San Martín, en donde la conservación y el desarrollo alternativo son una prioridad oficial. Como se discutió en el recuadro 8, los líderes del gobierno regional fueron elegidos bajo una plataforma “verde” y desarrollaron políticas y planes que abordan los problemas ambientales de la región, al menos en parte por la magnitud de la deforestación y degradación en la región a finales de la década de 2000. Las discusiones sobre la conservación empezaron antes del surgimiento de REDD+ con proyectos enfocados en la agricultura de pequeña escala. Como en las otras tres regiones de este estudio, los proyectos REDD+ en San Martín se enfocan en la agricultura de pequeña escala, pero a diferencia de las otras dos regiones, otros impulsores de deforestación son mucho menos importantes (aunque la industria de la palma aceitera aún es relevante y no se ha involucrado). El caso de San Martín demuestra esfuerzos para una mejor coordinación, así como la aparente mayor influencia de los actores que apoyan las alternativas sostenibles, por lo menos en comparación con las otras regiones. De nuevo, esta región demuestra que el liderazgo, voluntad política y las políticas pueden tener gran efecto en la trayectoria del cambio de uso del suelo en general.

La falta de coordinación entre los grupos de actores que operan en diferentes jurisdicciones y con diferentes niveles de poder en la toma de decisiones representa un gran desafío para REDD+ y para otras alternativas de bajas emisiones. En tanto que REDD+ brinda oportunidades económicas para algunos actores a diferentes niveles de gobierno, la fragmentación que hay a lo largo de los sectores puede inhibir su potencial impacto. Esta fragmentación también se relaciona con el marco institucional no consolidado para REDD+ en Perú.

5.4 Conclusiones

Los resultados que aquí se presentan esbozan un panorama complejo de actores y políticas que influyen en el uso del suelo. Fundamentalmente, sin embargo, los actores asociados “al ambiente” han asumido el liderazgo en REDD+ y en otras actividades de bajas emisiones, en tanto que los actores clave que impulsan el cambio de uso del suelo, como los del sector agrícola y minero, no se involucran en tales procesos ni en las discusiones de las actividades que estos procesos incluyen.

REDD+ ha abierto las oportunidades para la coordinación horizontal con plataformas de múltiples actores que surgen para facilitar la coordinación entre los actores que de otra forma podrían actuar aisladamente. Las mesas REDD+, tanto al nivel nacional como regional, permiten que múltiples actores con intereses comunes converjan en la consideración de opciones de desarrollo alternativo, aunque es cuestionable la magnitud en la que esto sucede. También hay otras plataformas de nivel nacional y regional que reúnen diferentes entidades gubernamentales y no gubernamentales que pueden tener el potencial de promover una mejor coordinación entre los sectores, aunque estos ampliamente se consideran débiles y algunas están inactivas.

Cabe señalar que el análisis en esta sección no se ha centrado en la deforestación neta (p. ej. el resultado neto de los proyectos que deforestan, o de aquellos que conservan o incrementan las reservas de carbono). En su lugar, nuestro enfoque ha examinado la asociación más exclusiva de ciertos actores y políticas con ciertos tipos de actividades. De las tres regiones, solo el gobierno regional de San Martín se acerca al enfoque que merecería un análisis más detallado. Se trata de un enfoque solicitado por muchos, con base en la planificación integral del uso del suelo.

6 Iniciativas de desarrollo con bajas emisiones: ¿potencial para el cambio?

Los proyectos de desarrollo con bajas emisiones (LED de sus siglas en inglés) que se discutieron en este estudio representan un enfoque alternativo a la conservación y el desarrollo al involucrar mecanismos de compensación que se espera que incentiven la conservación y la gestión sostenible de los recursos naturales mediante beneficios económicos y no monetarios. A pesar de que la mayoría de las iniciativas estudiadas son muy recientes para la medición de sus resultados en el uso del suelo, en esta sección examinamos la forma en que estas estimulan cambios en las prácticas de uso del suelo, mediante el análisis de sus mecanismos de distribución de beneficios y de los procesos por los cuales se han desarrollado. Empleamos el concepto de legitimidad para considerar cuán aceptadas son estas iniciativas en las comunidades y que por ende serían más probables de ser aceptados sus objetivos asociados de uso del suelo. Tomamos la información obtenida de 109 entrevistas realizadas en nueve sitios de proyecto que incluyen mecanismos de distribución de beneficios (ver el cuadro 9)⁴⁷ para evaluar los incentivos y dificultades para los proponentes de proyecto y las comunidades locales, además de la legitimidad del proceso de diseño de mecanismos de distribución de beneficios. Los resultados obtenidos de las tres regiones estudiadas sugieren que es posible que no siempre se alcance simultáneamente los resultados esperados de medios de vida, equidad y carbono.

En este estudio, el concepto de legitimidad comprende dos componentes que se relacionan entre sí: la legitimidad de los procesos, o legitimidad del procedimiento, y la legitimidad de los resultados. Se espera que los procesos legítimos generen resultados legítimos (Backstrand 2006). La legitimidad se refiere a la naturaleza democrática del proceso de toma de decisiones y refleja las oportunidades de representación y participación, así como la transparencia de dicho proceso (Beisheim y Dingwerth 2008). El concepto de legitimidad para nosotros se basa en la legitimidad del proceso, la cual se funda en un proceso democrático participativo y “depende del grado en que los afectados [por las decisiones] han sido incluidos en el proceso de toma de decisiones y han tenido la oportunidad de influir en los resultados” (Young 2000, 5-6). Esta concepción de la legitimidad sostiene que el proceso debe ser abierto e incluyente porque solo los grupos que sienten que han tenido una oportunidad legítima de participar desarrollarán un compromiso con dicho proceso (Ansell y Gash 2008). Al requerir la representación y participación, la coordinación y la transparencia en todas las fases del proceso de toma de decisiones, la legitimidad del proceso facilita el entendimiento y la cooperación. REDD+ debe facilitar el compromiso de un conjunto de actores (Mayrand y Paquin 2004) que se ven afectados por las decisiones y quienes deben tener el derecho de acceso a la información durante el proceso de REDD+ (Corbera et al. 2007; Vignola et al. 2012; Pham et al. 2014). Su participación y aportes en el proceso de diseño puede aumentar las probabilidades de moldear la distribución de beneficios y de otros resultados.

La legitimidad del proceso también está ligada a la legitimidad del resultado, ya que la legitimidad también se refiere a “la forma en que los resultados se negocian, administran y aceptan por parte de los actores, incluyendo una distribución justa del poder de toma de decisiones” (Corbera y Schroeder 2011). La legitimidad del proceso de toma de decisiones facilita el apoyo del proyecto a largo plazo entre la población local y como consecuencia puede conducir a mejores resultados de conservación. Dado que los resultados de mecanismos existentes de distribución de beneficios en Perú no eran

47 Nuestros métodos no incluyen las entrevistas a nivel de hogares y por ende no pudimos obtener información sobre temas tan importantes como género y mecanismos de distribución de beneficios, los cuales están siendo investigados en otras actividades realizadas por CIFOR.

Recuadro 9. Las barreras y costos que enfrentan los proponentes y beneficiarios de proyectos

Barreras y costos para proponentes de proyectos: nuestros resultados demuestran que el retraso en la venta de créditos de carbono y el engorroso proceso de obtener certificación voluntaria para proyectos REDD+ han depositado mucha presión en los proponentes de proyectos para obtener financiación externa que recupere el sustancial costo de la puesta en marcha.

Barreras y costos para beneficiarios de proyectos: las comunidades corren con gastos cuando se les impide el continuar con sus prácticas tradicionales como parte de un proyecto, como en los lugares de Mishquiyacu- Rumiyacu, CIMA-PNCAZ y AIDER-MDD. A pesar del retraso en los pagos por las ventas de carbono, hasta la fecha la participación en el proyecto ha depositado pocos costos en las comunidades, sobre todo porque los proponentes asumen los costos mientras las comunidades reciben los beneficios e incentivos. El grado en que se requiere un cambio de comportamiento, como el de descontinuar prácticas agrícolas tradicionales, representa costos dependiendo de la disponibilidad de medios de vida alternativos o de pagos compensatorios, así como de tenencia legal y el estatus de facto de uso de la tierra

todavía medibles al momento de este estudio, el análisis en esta sección enfatiza en la legitimidad del proceso.

6.1 Los principales beneficios de las iniciativas LED

Como se expuso anteriormente, los proyectos REDD+ que se analizan todavía están en sus primeras etapas y solo están distribuyendo principalmente beneficios no monetarios, en lugar de pagos en efectivo por servicios ambientales o ventas de créditos de carbono. Todos los proyectos entregan beneficios no monetarios a la población local traducidos en bienes y servicios que incluyen la creación de capacidades, asistencia técnica para mejorar la gestión forestal (para una descripción completa de los beneficios ver Kowler et al. 2014). La tenencia de la tierra no se encuentra entre los mecanismos de distribución de beneficios que analizamos. Esta sección resume los tipos de beneficios y costos que encontramos en los diversos sitios de estudio (ver el cuadro 9 y el recuadro 9). Los proyectos se nombran de acuerdo al nombre del sitio, incluido en el cuadro 3 y en el Apéndice.

En los sitios analizados en este estudio, son muy raros los beneficios monetarios directos y se identificaron solo en tres proyectos al momento de este estudio. En alguna medida, la falta de beneficios monetarios directos en los proyectos REDD+ y otros proyectos de desarrollo con bajas emisiones en Perú, se debe a la ausencia del cumplimiento mundial o nacional de un mercado de carbono, aunque algunos proponentes de proyecto prometen beneficios monetarios directos una vez que se establezcan vínculos con los mercados de carbono de forma fiable.⁴⁸ Por ejemplo, una vez que el proyecto BAM venda los créditos de carbono,⁴⁹ obtendrá una ganancia del 70% para la asociación de concesionarios involucrada en el proyecto (FEPROCAMD) para ser repartida en partes iguales entre sus miembros. Adicionalmente, BAM invirtió USD 500 000 en FEPROCAMD en 2009, lo que respaldó parcialmente micropréstamos a los concesionarios. En el caso de ACOPAGRO, la empresa Pur Project brinda a los agricultores árboles para sus proyectos de reforestación y les paga PEN 1 por cada árbol que planten y mantengan por varios meses luego de haber sido plantados. Los participantes locales se refieren a este proyecto como “mi jubilación” y lo ven como una inversión para sus hijos, quienes se beneficiarán del futuro aprovechamiento de madera.

48 Al momento del estudio varios de los proyectos incluidos se encontraban en las primeras etapas de desarrollo del proyecto REDD+ y aún no recibían pagos por carbono. Un ejemplo es el caso AIDER-Ucayali en donde cada comunidad desarrolló su propio mecanismo, incluyendo diferentes receptores de beneficios, métodos de transferencia de fondos y actividades a ser financiadas por futuros ingresos de REDD+. A la fecha, el proyecto solo brindaba beneficios no monetarios.

49 Como se menciona en el Apéndice, este proyecto se ha detenido y no era claro cuándo reiniciaría.

Cuadro 9. Tipos de beneficios y costos que representan los proyectos.

Region	Madre de Dios			Ucayali			San Martín		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Caso no.	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Nombre del caso	BAM-MDD	AIDER-Tambopata	ACCA-ACOMAT	AIDER-Ucayali	BAM-Ucayali	CIMA-PNCAZ	CI-AMPF	ACOPAGRO	Mishquiayacu-Rumiyacu
Certificación relacionada con REDD+	VCS: 2013 CCB: en trámite	VCS: 2012 CCB: 2012	N/A	VCS: en trámite CCB: No se ha iniciado el trámite	VCS: 2008 CCB: 2009	VCS: 2009	VCS: 2012 CCB: 2012	N/A	N/A
Beneficios									
Monetarios directos	Sí	No	No	Sí	No	No	No	Sí	No
Creación de capacidades	Capacitación y talleres de gestión forestal sostenible	Capacitación para ser guía turístico; entrenamiento en realización de mapas con tecnología SIG y en inventarios de fauna silvestre	No	Capacitación y talleres sobre gestión forestal y vigilancia territorial	Capacitación y talleres de gestión forestal sostenible	Educación ambiental	Para empleados (sobre cómo trabajar con la palma aceitera)	Capacitación en gestión forestal sostenible	Capacitación en gestión de prácticas sostenibles y producción sostenible de café
Asistencia técnica	Los asesores técnicos de FEPROCAMD ofrecen asistencia en varios planes de gestión forestal que se requieren para la extracción legal de castaña	Reclasificación de comunidades indígenas como ocupantes de “zonas de uso especial” (que no se encuentran reconocidas a la fecha en la legislación de parques)	La ACCA ofrece asesoría técnica y administrativa en usos alternativos de recursos naturales en concesiones	AIDER es responsable por la MRV, asesorar comunidades y brindar asistencia en la implementación del proyecto	No	No	Técnicas de gestión de producción sostenible de café	Obtener los títulos de tierra para los miembros a través de un proyecto con la ARA	No
Costos									
Disminución del acceso a los recursos naturales	No	Sí; incremento en la vigilancia de áreas dentro del parque y de su zona de amortiguamiento	No	Las comunidades tendrán que ajustar sus prácticas consuetudinarias para lograr los objetivos del proyecto	No	Sí; a las comunidades indígenas se les prohibió cazar dentro del parque o en la zona de amortiguamiento (a pesar que sus esfuerzos de conservación han incrementado la población animal)	Sí; las comunidades que habitan el parque tienen prohibido talar el bosque	No	Sí; las comunidades que habitan el área regional de conservación tienen prohibido talar árboles

Recuadro 10. La organización representativa en Ucayali

AIDER ayudó a establecer el Grupo Consultivo en su proyecto Ucayali, conformado por seis miembros de cada una de las siete comunidades que recibirán entrenamiento por parte de AIDER en temas relacionados con gestión forestal y REDD+. Se espera que los miembros del grupo divulguen la información sobre REDD+ en sus comunidades. Un informante clave de AIDER dijo que el Grupo Consultivo estaría involucrado en el desarrollo de la estrategia REDD+. Sin embargo, autoridades comunales dijeron que la asamblea comunitaria (el lugar de encuentro tradicional de la comunidad para la toma de decisiones) tomaría las decisiones finales sobre las actividades de AIDER.

De acuerdo con seis de las siete autoridades comunales entrevistadas, al principio las comunidades no estaban conformes con la creación del Grupo Consultivo, y desaprobaban la elección de un comité que sería un grupo pequeño con más conocimiento que el resto. Informaron que este grupo sería exclusivo y sostuvieron que todos los miembros de la comunidad debían recibir el mismo entrenamiento e información. AIDER sostuvo que un grupo más pequeño era más práctico, ya que preferían trabajar con un grupo comprometido para la creación de capacidades que apoyaran las actividades del proyecto y en general facilitar el proceso. En las entrevistas, AIDER mencionó los riesgos de trabajar con comunidades, en particular cuando las luchas de poder internas generan una gobernanza inestable, ya que con frecuencia los jefes y las autoridades son reemplazados.

Recuadro 11. Cuando la tenencia no es un beneficio sino un requisito para lograr beneficios

En el mecanismo de distribución de beneficios establecido en el caso BAM-MDD, los concesionarios primero tuvieron que mostrar a FEPROCAMD sus acuerdos de concesión con el gobierno de Madre de Dios, lo cual es prueba de su derecho legal (temporal) sobre la tierra y los productos forestales. Luego, firmaron un acuerdo que le otorgó a FEPROCAMD posesión y derechos de uso sobre el carbono capturado, pero no sobre sus productos (es decir castaña y madera). FEPROCAMD luego firmó un acuerdo con BAM en el que FEPROCAMD transfiere los derechos del carbono capturado del área del proyecto a BAM, a cambio, BAM es responsable de brindar desarrollo e inversión en negocios para FEPROCAMD. Este caso demuestra las complejas transacciones de derechos de propiedad que pueden suceder como parte de proyectos de desarrollo con bajas emisiones.

En cuanto a los beneficios no monetarios, varios proyectos respaldaron la capacitación en temas como el tema ambiental, REDD+, planificación estratégica, gestión forestal, vigilancia del territorio, administración de negocios, gestión de turismo y parques. La creación de capacidades es central para los mecanismos de distribución de beneficios en BAM-Ucayali, AIDER-Ucayali, AIDER-MDD, CIMA-PNCAZ y CI-AMPF. Como parte del mecanismo de conservación en CI-AMPF, quienes participan reciben entrenamiento para mejorar la gestión y producción del cultivo de café. Sin embargo, algunas veces los esfuerzos para la capacitación se concentran más en los líderes de la comunidad que en la población en general, como es el caso de AIDER-Ucayali.

Algunas personas encuestadas vincularon la creación de capacidades a los cambios ambientales observados en la práctica. Reflejando el entrenamiento y educación en la planificación ambiental y estratégica con relación a un parque nacional, una autoridad municipal afirmó: “antes, [las comunidades de la zona de amortiguamiento del parque] cazaban sin tomar precauciones, pero ahora se ha controlado”. Otra autoridad local destacó que la gente “está tomando más conciencia ambiental” y que ahora “toman decisiones sobre esta base y respetan las cuencas hidrográficas” y se dan cuenta de que decir “no” a la tala resulta en el mejoramiento de sus cultivos de café. Los informantes también señalaron un notable cambio en el interés de la población en la gestión del parque ya que al principio la población estaba “dividida” y “rechazó” el mensaje de CIMA.

En el caso de AIDER-Ucayali, las siete autoridades comunitarias entrevistadas consideraron que habían adquirido más conocimiento de REDD+ mediante la creación de capacidades. Informantes clave y otros investigadores que entrevistaron varios miembros de la comunidad sobre sus conocimientos de REDD+, indican que este conocimiento se concentra más en las autoridades comunales y en los seis miembros del Grupo Consultivo en cada comunidad que en toda la comunidad (Vasquez C, ML, comunicación personal, mayo 24, 2014). Tal desproporción en la información ha llevado a tensiones sociales y a que las comunidades solicitaran a AIDER que incluya más miembros de la comunidad en el Grupo Consultivo (ver el recuadro 10)

La asistencia técnica es otro beneficio importante incluido en casi todos los mecanismos de distribución de beneficios analizados. Tomando en cuenta el objetivo general de reducir la deforestación y degradación, los proponentes de proyectos se han enfocado en brindar asesoramiento técnico para asegurar el apoyo y la asistencia de participantes para reducir la deforestación potencial y la existente, así como las amenazas de la degradación. Los sitios BAM-MDD, ACOMAT, CI-AMPF y CIMA-PNCAZ demuestran las diferentes formas de asistencia técnica que brindan los proponentes de proyectos, ayudando en el papeleo y brindando asesoramiento legal/administrativo para varios propósitos, como el aprovechamiento de productos forestales y el cumplimiento de regulaciones forestales. También brindan apoyo técnico para explorar medios de vida sustentables alternativos, como el apoyo técnico que brinda Conservación Internacional (CI) para la producción de café en AMPF, antes mencionado.

En tanto que la tenencia de la tierra no se encontraba en los mecanismos de distribución de beneficios analizados, varios sitios (AIDER-MDD, BAM-MDD, ACOMAT, BAM-Ucayali) han demostrado esfuerzos para reducir las amenazas a la tenencia de tierra mediante el establecimiento de mecanismos que detengan el acaparamiento de tierras en las áreas del proyecto. Mientras otros sitios también pretenden reducir las amenazas de la deforestación, en la práctica tienen menos mecanismos de control. En casi todos los sitios de áreas protegidas los proyectos buscan abordar las limitaciones de los mecanismos de control del SERNANP, causadas por su falta de recursos financieros y humanos. En estos proyectos, la población local controla las áreas involucradas a cambio de otros beneficios, a la vez que se benefician del esfuerzo colectivo para proteger sus propiedades. Sin embargo, el proyecto ACOPAGRO fue el único caso en el cual el proponente del proyecto se comprometió concretamente a garantizar títulos de tierras para los pobladores locales. Este proyecto trabajaba con el gobierno regional para obtener títulos para la mayoría de sus miembros. El caso de BAM-MDD brinda un ejemplo en el que los derechos sobre el carbono son transferidos a la empresa, demostrando que la tenencia no es un beneficio en sí mismo sino un requisito para lograr beneficios (ver el recuadro 11).

La participación del SERNANP en el proyecto AIDER-MDD también significa una forma adicional de seguridad de tierras y protección de los miembros de la comunidad, al ubicar nueve torres de control para los miembros de la comunidad en la Reserva Tambopata y su zona de amortiguamiento, así como el incremento del monitoreo y control en el área. AIDER también planea construir torres de control en el sector minero por tradición de la zona de amortiguamiento. Estos proyectos han ayudado a proteger los terrenos de población local de ser invadidos.

Los beneficios analizados pueden estar lejos de representar oportunidades alternativas de medios de vida, particularmente cuando los medios de vida locales dependen de ello. Algunos investigadores enfatizan en la necesidad de reconocer y abordar los beneficios sociales y económicos más amplios producto del uso del suelo que REDD+ busca reemplazar durante las negociaciones e implementación de REDD+, y así asegurar la viabilidad a largo plazo del mecanismo y por ende un resultado ambiental efectivo (Ghazoul et al. 2010, 397).

A pesar de los tan esperados pagos por carbono, muchos de estos proyectos e iniciativas traen beneficios económicos a los proponentes que los implementan, brindando por lo tanto un incentivo para iniciar, con frecuencia difícil, el proceso de diseño. Los sitios analizados están fuertemente influenciados por una ONG o compañía privada, ya que estas pueden asumir el costo inicial que

el gobierno con frecuencia no puede asumir. De otro lado, REDD+ ofrece nuevas oportunidades para generar el financiamiento para continuar su trabajo con las poblaciones locales con quienes ya ha iniciado trabajos. CIMA-PNCAZ, BAM-Ucayali y AIDER-Ucayali ya habían invertido años y esfuerzos en trabajo comunitario previo al surgimiento de REDD+. En el caso de AIDER-Ucayali, varios informantes notaron la naturaleza problemática del papel simultáneo de los proponentes de proyecto como asesores de la comunidad y como proponentes de proyecto, debido a que los espacios para el diálogo, así como la representación de la comunidad, buscan avanzar sus proyectos. De otro lado, otros proyectos se originaron principalmente de la perspectiva de financiación de REDD+ misma, como es el caso de CI-AMPF, ACOPAGRO, ACOMAT y BAM-MDD. La ONG ACCA empleó fondos REDD+ para desarrollar ACOMAT, lo cual incrementó su potencial de financiación como una ONG, y sirvió para su área de conservación Los Amigos, para la cual esperan empiece a tener éxito en el futuro, a pesar de no haberlo podido lograr anteriormente. De forma parecida, la colaboración de CI con el SERNANP en la AMPF se pensó ante la perspectiva del financiamiento de REDD+. Poco después de que sus actividades empezaran en el área, Disney invirtió USD 2 millones para desarrollar un proyecto REDD+ en la AMPF en 2009.

6.2 Obstáculos enfrentados por los proponentes de proyectos y participantes locales

La implementación de mecanismos de distribución de beneficios, incluyendo los proyectos REDD+, se ha concentrado principalmente en los proyectos del sector privado y del sector privado-público. Muchos de estos han experimentado interrupciones en el proceso de diseño e implementación debido a una variedad de razones, incluyendo los altos costos para dar inicio, la ausencia de un mercado global de carbono, y los mecanismos internacionales y nacionales que guían el mercado de carbono. Esto ha resultado en retrasos en la venta de carbono, en numerosos pasos a seguir en el diseño de mecanismos de distribución de beneficios equitativos (particularmente para los proyectos REDD+, con todos los requisitos para obtener los estándares internacionales ya existentes de certificación), y otras circunstancias que tienden a complicar los proyectos en su fase de diseño. La mayoría de los proponentes de proyectos han dependido de financiamiento externo, y algunos pocos afortunados obtienen acuerdos de preventa; el único proponente de proyecto de una compañía privada cubrió sus gastos, los cuales se ha demostrado que son más altos de lo que se esperaba. A pesar de estas dificultades, encontramos que los proponentes de proyecto permanecen positivos pues esperan que el mercado y la infraestructura institucional para REDD+ mejoren en un futuro cercano.

Los obstáculos que las comunidades experimentan se traducen principalmente en límites a las actividades relacionadas con medios de vida que se realizaban antes. Por ejemplo, en el caso CIMA-PNCAZ las comunidades locales habitan la zona de amortiguamiento del parque y tienen prohibido el acceso al área para cazar sin previa autorización, y existe un límite en la frecuencia con la que pueden cazar. Los informantes notaron que el estilo de vida cambió pues solían cazar con frecuencia en el área sin previa autorización, pero ahora hay un límite de especies, cantidad y estación, estipulados por regulaciones de la gestión del parque. Una autoridad comunal admitió que su comunidad se opuso a la presencia de guardaparques dado que “*¡nosotros protegemos nuestro bosque!*”. La autoridad municipal se expresó acerca de los desafíos que estos límites en la zona de amortiguamiento representan: “fue un poco chocante porque [a las comunidades en la zona de amortiguamiento] no les gustó que les ordenasen que *no* podían cazar durante ciertas temporadas.” De otro lado, esta persona anotaba que con el tiempo la gente ha visto cómo ha aumentado la población animal y ahora hay más confianza entre las comunidades locales y los guardaparques en comparación al momento en que se creó.

De forma similar, en el caso de Mishquiyacu-Rumiyacu, las comunidades locales tenían prohibición de realizar ciertas prácticas de uso del suelo. Para muchos, participar en el proyecto no brinda suficientes alternativas de medios de vida o beneficios inmediatos que satisfagan sus necesidades a corto plazo. Varios participantes entrevistados son miembros de la asociación local de apicultores y se benefician de las ventas de la miel, aunque los ingresos de la asociación son mínimos. Otros expresaron

frustración con los límites que se les ha impuesto y los exiguos beneficios que reciben del proyecto. No obstante, ya que la mayoría de los participantes también posee una casa en el pueblo cercano de Moyobamba, siente menos el costo de las restricciones del proyecto. Sin embargo, esto cuestiona la sostenibilidad del proyecto, pues la mayoría de las personas de las comunidades rurales que participan podrían abandonarlo en el futuro.

6.3 Legitimidad de las iniciativas existentes de desarrollo con bajas emisiones

El mecanismo REDD+ y otros proyectos similares dependen de la calidad de los mecanismos de gobernanza y de la percepción de equidad y distribución de beneficios (Corbera et al. 2007; Pham et al. 2013). Las estructuras y procesos de distribución de beneficios pueden caracterizarse de acuerdo a su grado de legitimidad. Más adelante se analizan aspectos clave de la legitimidad del proceso en el contexto de los sitios incluidos en este estudio para dilucidar el desempeño de los procesos existentes en relación a los componentes normativos de la legitimidad del proceso.

6.3.1 Representación y participación

El establecimiento de organizaciones “representativas” y/o de comités de participantes locales ayuda en el fortalecimiento de la legitimidad del proceso y, potencialmente, a la legitimidad de los resultados, si es que estos crean una entidad verdaderamente representativa para el diálogo y divulgación de la información entre los actores involucrados en el proyecto. En varios sitios, los proponentes de proyecto han ayudado a organizar o a fortalecer las representaciones de comunidades locales en cuanto al diseño y vigilancia de los proyectos. Por ejemplo, AIDER creó el Grupo Consultivo en Ucayali (ver el recuadro 10) y BAM ayudó a reorganizar y establecer legalmente FEPROCAMD en Madre de Dios, para crear un foro que permitiera la divulgación de la información y apoyar las actividades del proyecto. Entre tanto, muchos otros sitios que no crearon organizaciones representativas son analizados en este estudio para ilustrar la tendencia general respecto al diseño de proyectos.

Varios concesionarios del proyecto BAM-MDD explicaban que mientras que se exponía el proyecto en varios talleres con los concesionarios, solo un pequeño grupo de líderes se involucró en la negociación del mecanismo de distribución de beneficios. El acuerdo final establecía que el 30% de las ganancias netas de las ventas de carbono pertenecerían a los concesionarios y 70% a BAM. Las personas entrevistadas de FEPROCAMD y de los concesionarios sugieren que no tenían conocimiento de la potencial cantidad que podrían ganar con la venta de carbono y afirmaron que esta información no quedó clara. El conocimiento de este tipo de información tan importante pudo haber afectado la toma de decisiones y el poder de negociación de los concesionarios, especialmente durante el diseño del proyecto, cuando todos acordaron recibir el 30% de las ganancias. Con base en entrevistas con BAM y otros informantes clave, inferimos que la compañía retuvo información relacionada con el precio del carbono ya que no se pudo determinar la cantidad potencial de los pagos de carbono obtenidos del proyecto o lo que se puede compartir con los concesionarios dada la incertidumbre del mercado de carbono.

De igual forma, el gobierno municipal y las ONG involucradas en el proyecto Mishquiyacu-Rumiyacu organizaron varios talleres, pero varios encuestados mencionaron que la asistencia de participantes locales y actores de la sociedad civil disminuyó con el tiempo. De acuerdo con PEAM y GIZ, las dos instituciones que diseñaron el proyecto, no quisieron involucrar en un inicio a los pobladores locales para evitar generar falsas expectativas, especialmente porque el Servicio Nacional de Salud no había aprobado la cobertura de nuevos soles adicionales en las facturas de cobro del agua, lo cual financiaría los pagos comunitarios. Luego de su aprobación, informantes del proyecto dijeron que PEAM hizo una consulta en reuniones con hogares individuales, autoridades locales y productores para explicar el mecanismo y debatir los beneficios que se esperaban, y luego consideró las propuestas de quienes se consultaron antes de coordinar la firma de acuerdos con los productores. No obstante, en lugar de un debate prolongado sobre el mecanismo de distribución de beneficios, otros informantes dijeron que

PEAM solo les presentó su propuesta y pidió su aprobación. Un miembro de la comunidad recordaba, el mensaje de PEAM fue: “ustedes conserven y nosotros los compensamos.” Aunque no muy diferente a los otros proyectos analizados, este y otros resultados sugieren que la fase de diseño se realizó de arriba hacia abajo. Adicionalmente, los desafíos de participación antes mencionados están ligados a la disponibilidad de información y a la transparencia, los cuales se discutirán adelante.

Al mismo tiempo, debido a la creciente importancia en Perú del consentimiento libre, previo e informado (de acuerdo al Convenio No. 169 de la OIT) mediante la Ley 29785 (la cual, sin embargo, se refiere a la *consulta* previa, en lugar de al consentimiento), involucrar a las comunidades en tales procesos es un hecho cada vez más común. Sin embargo, todavía existen desafíos para asumir la implementación y es debatible el impacto de tal *consulta* en las decisiones finales.

6.3.2 Coordinación

En el caso de las áreas nacionales protegidas, la colaboración entre las ONG y SERNANP es importante para obtener fondos de REDD+ para mejorar la gestión de áreas protegidas. Para ilustrar esto último, a mediados del año 2012 la oficina local del SERNANP en el Bosque de Protección Alto Mayo (BPAM) tenía solo 16 guardaparques, una cantidad muy baja para patrullar el área de protección con sus 5000 – 8000 habitantes, sin hablar de un sistema apropiado de monitoreo (Entenmann 2013, 57; Zelli et al. 2014). Antes del trabajo de CIMA en PNCAZ, el SERNANP tenía un total de 11 guardaparques, en comparación con la cantidad actual de 26. De forma similar, en Madre de Dios la oficina del SERNANP pudo incrementar su número de puntos de control y guardaparques en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata mediante el financiamiento del proyecto AIDER-REDD+. Se espera que las oportunidades de REDD+ continúen brindando una importante fuente de financiamiento para mantener y controlar las amenazas de la deforestación en áreas protegidas. De esta forma, la colaboración entre las ONG y el SERNANP brinda una importante oportunidad para el mejoramiento de la gestión de áreas protegidas.

Los actores involucrados en el proyecto CIMA-PNCAZ afirmaron que la coordinación entre SERNANP, CIMA, las comunidades locales y algunos gobiernos fue vital para el desarrollo de estrategias que fueran aceptables ampliamente. Los resultados sugieren que dicha colaboración entre los actores gubernamentales y no gubernamentales puede ayudar a hacer responsable cada entidad ante la población local, mejorar el flujo de información entre las entidades y optimizar los recursos para servir mejor a la población local (Zelli et al. 2014). Por ejemplo, CIMA imparte educación ambiental y sesiones de capacitación en gestión forestal, así como información sobre tala ilegal y la protección de fauna silvestre y cuencas hidrográficas. De acuerdo con el exdirector de CIMA, el trabajo de este proyecto con las municipalidades es vital para el proyecto, pues uno de los objetivos es incrementar el nivel de coordinación entre las comunidades y sus gobiernos locales. Las personas entrevistadas que trabajan o representan comunidades más alejadas del centro de las actividades de CIMA también sugirieron que la presencia y el trabajo de CIMA con el SERNANP y el gobierno regional ha sido importante. Al mismo tiempo, algunas personas afirmaron que con la creación del parque sus comunidades han visto reducido el acceso a la caza. Esto hace evidente que incluso en los proyectos que gozan de un alto grado de coordinación entre múltiples actores pueden ocurrir situaciones en que se debe ofrecer algo a cambio.

El caso de Mishquiyacu-Rumiyacu también involucra discusiones sobre el proyecto en que participan entidades gubernamentales, aunque esto no ha contribuido directamente en la gestión del proyecto. También se trata del único proyecto de los que analizamos en el que una entidad del gobierno es la que lo propone e involucra diferentes niveles de actores gubernamentales y no gubernamentales, incluyendo a representantes de la comunidad local. Personas entrevistadas anotan la mínima participación y contribución de la ARA al proceso y sugieren que su participación pudo haber fortalecido el débil control que en la actualidad tiene sobre las actividades forestales en la ZOCRES, donde la ARA tiene jurisdicción. Aunque PEAM es una entidad del gobierno regional que implementa proyectos, los informantes sugieren que la ARA también pudo haber jugado un papel pues está

relacionada con asuntos de uso del bosque y el agua y es responsable de monitorear el uso forestal e imponer infracciones en áreas de bosques.

De forma similar, en el caso del proyecto CI-AMPF hubo muy poca coordinación entre la administración del proyecto y la ARA en la zona de amortiguamiento del área protegida, donde el gobierno regional tiene jurisdicción. A pesar de que en el pasado se experimentaron amenazas de deforestación y dificultades mayores, la zona de amortiguamiento continúa siendo afectada por quienes talan ilegalmente e invaden tierras. Ante esto, la administración del proyecto AMPF ha encontrado en La Ronda un aliado estratégico para abordar estos temas y hacer cumplir las regulaciones del parque. Desde el año 2011, el proyecto CI y el SERNANP han trabajado en fortalecer su relación con La Ronda, ante lo cual la población en general ha respondido más positivamente en tiempos recientes. Un informante clave explicó que al inicio no existía una relación entre la gestión del área y La Ronda por los “choques” mutuos, pues la administración impuso restricciones. En sus palabras, “esa tensión finalmente se equilibró ... aunque todavía hay desconfianza, es menor ... solo estamos en el proceso de ganar confianza y tomar conciencia para definir las responsabilidades de La Ronda.”

Hasta hace poco tiempo, los gobiernos distritales en la zona de amortiguamiento asignaron fondos para crear escuelas y centros de salud sin comunicar dichos planes a la administración del parque. En respuesta, la administración del parque ha coordinado con la ARA para establecer áreas denominadas núcleos funcionales. Estas localidades concentran la mayor parte de la población en la zona de amortiguamiento, lo cual justifica la ubicación de centros de salud y escuelas, y a la vez limita la creación de otros donde la población es baja. De esta forma, la colaboración ha puesto en marcha un mecanismo para abordar asuntos como la migración y los asentamientos. Sin embargo, se requiere mayor atención a una mejor coordinación entre la administración del área de protección, la ARA y el gobierno local para fortalecer los mecanismos de control en la zona de amortiguamiento.

Los resultados indican que los proyectos diseñados y sustentados efectivamente incluyen un balance de actores gubernamentales y no gubernamentales que trabajan junto con las comunidades. En los sitios donde los proyectos propuestos por una ONG establecen un acuerdo de cogestión con el SERNANP, se han logrado esfuerzos consistentes para lograr el compromiso de las comunidades locales en el diálogo y los mecanismos de distribución de beneficios. Esta colaboración también ayuda a hacer responsables a las entidades gubernamentales y no gubernamentales, incrementar el flujo de información entre estas y a optimizar los recursos para así servir mejor a la población local (Zelli et al. 2014). En tanto que en estos sitios no hay un vínculo evidente entre la participación del gobierno y el éxito o fracaso, la evidencia anecdótica sugiere que la colaboración entre los actores gubernamentales y no gubernamentales pudo traducirse en la legitimidad del proceso.

6.3.3 Flujo de información

Un aspecto y una condición previa importante para una participación significativa en REDD+ es el conocimiento local sobre el cambio climático y el mismo proyecto REDD+ (Resosudarmo et al. 2012). Es importante que la información que se comparte con las comunidades que participan incluya las opciones de distribución de beneficios, los derechos, las responsabilidades y los costos asociados a la participación local en el proyecto (Resosudarmo et al. 2012). Aunque algunos proponentes de proyecto comparten información sobre REDD+ y los mecanismos de distribución de beneficios con los participantes y beneficiarios locales, existen diferencias en cuanto al momento en que se divulga la información, la forma en que se divulga y el tipo y nivel de detalle de la información que se divulga. En general, hubo varios indicios de que la divulgación de información fue insuficiente. Por ejemplo, la mayoría de los proponentes de proyectos retuvieron información para no generar falsas expectativas o confusión sobre REDD+ en las poblaciones locales, dada la naturaleza abstracta y compleja de esta. Esta observación refleja los resultados globales sobre flujo de información y REDD+ (Resosudarmo et al. 2012). Un proyecto en Madre de Dios sostuvo varios talleres para divulgar información entre los participantes locales y generar su aceptación. De acuerdo con un participante local, sin embargo, estos talleres fallaron en divulgar la información de manera que se entendiera, con mucho material

escrito en lenguaje técnico e incluso en inglés, orientado a personas mayores, dueños de concesiones que decían no saber leer. Esta persona añadió que no pudo tener acceso a las mediciones de carbono tomadas en su terreno. Esto pudo haber estado motivado por el deseo de los proponentes de no crear falsas expectativas sobre las ganancias provenientes del carbono, pero no obstante fue frustrante para esta persona que participó.

En el caso de AIDER-MDD, personas entrevistadas del SERNANP (desde altos funcionarios hasta guardaparques), una parte del personal de AIDER y algunos miembros de comunidades o asociaciones identificados no tenían claros varios detalles del mecanismo, fuente de financiación y estructura. Los entrevistados tanto internos como ajenos a AIDER reconocieron la necesidad de informar mejor a las comunidades sobre las actividades planeadas y de diferenciar el proyecto REDD+ y su financiamiento de otras actividades que ya se están realizando en coordinación con estas comunidades.

Entre tanto, en relación con el AMPF, el líder del proyecto CI subrayó que el conocimiento específico de REDD+ a nivel local no es indispensable, ni tampoco es injusto retener información. Sin embargo, el caso de AMPF no es típico. Se trata de un área protegida donde CI ha facilitado acuerdos de conservación que permiten permanecer a quienes se han asentado de forma ilegal en la zona (ver el recuadro 12). En sus palabras:

“Los créditos de carbono que se generan acá son para AMPF y [CI] no tiene derecho de distribuir incentivos [o beneficios] a la población local. Cuando se lee el estándar de distribución de REDD+ se ve que la distribución debe asignarse a la población local, ¿es correcto? Esto ha requerido mucho trabajo con los representantes VCS para el DDP (documento de diseño del proyecto), de forma que entiendan que ‘vean, esta población es ilegal y no tiene derechos [acá].’ Lo que hacemos como parte de la estrategia de trabajo con la población local es totalmente diferente a lo que haríamos si ellos tuvieran derecho a la distribución de incentivos, ¿no?”.

Más aun, de acuerdo con este informante, considerando los requisitos de los Estándares de Clima, Comunicad y Biodiversidad (CCB), lo que CI demuestra es que:

“Nuestras acciones para evitar la deforestación no están afectando el nivel socioeconómico de las poblaciones. En realidad, hemos mejorado los medios de vida de quienes han participado. No hemos afectado los medios de vida de quienes no han participado. Si alguien no se suscribe en el acuerdo y no comete infracciones ambientales, pueden quedarse en el AMPF. Pero si esa persona deforesta, tendrá que obviamente ser reportada. Por lo tanto, no hay muchas opciones. O sigues las reglas o no.”

Las limitaciones y asimetrías en la información también se relacionan con el bajo nivel de participación en las discusiones de proyectos, así como una identificación muy baja de los usuarios con el proyecto, acompañado de falta de interés. Varias personas asociadas con proyectos en las tres regiones respondieron que los participantes locales no siempre se interesan en asistir a las reuniones y talleres, y en consecuencia no están tan bien informados como quienes asisten siempre. Para abordar esto, algunos proyectos, como AIDER-Ucayali, confían en los representantes comunitarios para que asistan a los talleres y divulguen la información a los otros miembros de la comunidad. Los resultados sugieren, sin embargo, que la información sobre REDD+ no fluyó siempre de forma adecuada a las comunidades y que las personas mejor informadas en el proyecto AIDER-Ucayali eran los miembros del Grupo Consultivo, quienes apenas habían iniciado su capacitación al momento de este estudio.

Este estudio no evaluó qué tan bien este sistema informa a todos los participantes, aunque parece que se comparte poca información con estas comunidades. Estos resultados sugieren que involucrar a una diversidad de actores de varios niveles y sectores puede mejorar la legitimidad del proceso y los resultados asociados a la distribución de beneficios. En el caso de Mishquiyacu-Rumiyacu, la entidad del gobierno regional, el PEAM, organizó un comité de gestión conformado de representantes del gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Este comité es responsable de la planificación, monitoreo e implementación del mecanismo de distribución de beneficios, y de coordinar actividades

Recuadro 12. El Bosque de Protección de Alto Mayo en San Martín

El Bosque de Protección de Alto Mayo (BPAM) se creó legalmente en 1987, pero en la práctica solo hasta 2001 contó con administración y mecanismos de cumplimiento normativo. Durante este tiempo, migrantes que no estaban al tanto de que se trataba de un área de protegida se establecieron y colonizaron terrenos, e iniciaron cultivos de café, tráfico de tierras y tala ilegal. Al momento de su creación, solo había dos comunidades dentro del área protegida, en comparación a las 26 comunidades que existen a la fecha. En 2010, la ONG Conservación Internacional (CI) unió esfuerzos con el SERNANP para establecer un acuerdo de cogestión de 15 años con el propósito de fortalecer los esfuerzos de conservación luego de años de ausencia del gobierno y de insuficiente financiación para administrar el área. CI tuvo que informar a la población la existencia del área protegida, una clasificación que considera ilegales a todos los migrantes que llegaron luego de 1987. La ONG negoció con el SERNANP para permitir que estos pobladores permanecieran si se acogían a ciertas condiciones expresadas en acuerdos de conservación, los cuales diseñaría CI, el SERNANP y los participantes locales o “suscriptores”.

Los acuerdos de conservación se incluyeron en el plan maestro del área protegida. Estos se diseñaron principalmente en base a la experiencia de otro proyecto que involucró CI y que se implementó en otra zona de la región. CI y el SERNANP establecieron los lineamientos del acuerdo, especificando las condiciones para las actividades permitidas, así como los compromisos y mecanismos de rendición de cuentas asociados a diferentes actividades. En 2011, CI y el SERNANP visitaron las comunidades y presentaron su propuesta. Los acuerdos incluyeron restricciones de uso del suelo que requerían que quienes se suscribieron al acuerdo se abstuvieran de talar, vender madera y cazar. Como parte de la negociación, sin embargo, la población podía hacer propuestas de lo que esta recibiría a cambio de obedecer la ley. Un informante clave de CI se refirió al proceso de negociación como un “tira y afloja”, pero al final alcanzaron un acuerdo sobre la entrega de asistencia técnica para la producción de café. En 2012, CI y el SERNANP iniciaron la implementación de los acuerdos de conservación con la población local dentro del área y con aquellos que se asentaron en la zona de amortiguamiento.

De acuerdo con informantes clave, la situación en sus inicios estuvo cargada de conflictos, pero poco a poco la población local empezó a tener confianza en el proyecto y ahora hay más interés en firmar los acuerdos. Inicialmente, cuando Disney compró créditos de carbono por USD 3,5 millones a principios de 2013, la prensa local propagó el mensaje erróneo de que Disney había comprado el área. La población local reaccionó con escepticismo y miedo pues asumieron que esto significaría que iban a ser desalojados. En respuesta, la administración del parque visitó las comunidades y aclaró el malentendido. En general, los proponentes del proyecto notan un cambio sustancial en el interés local sobre el proyecto, aunque las personas en áreas remotas del parque se rehúsan todavía a trabajar con CI o a aceptar la existencia del parque.

con los participantes locales y las entidades públicas (aunque, como se mencionó antes, este proyecto todavía era visto por las unidades familiares involucradas como un proyecto de enfoque de arriba hacia abajo). Esfuerzos similares en otras partes podrían concentrarse en involucrar los gobiernos locales en proyectos de desarrollo con bajas emisiones y por último construir su capacidad para brindar servicios a sus miembros. Sin embargo, en la actualidad las ONG dominan el aspecto de gobernanza en REDD+ a diferentes niveles, particularmente a nivel de proyecto. En general, las ONG están asumiendo varias funciones que en realidad se espera las realicen los gobiernos, los cuales carecen de recursos para llevarlas a cabo. En el contexto de la legitimidad de los mecanismos de distribución de beneficios, estos temas deben considerarse con especial atención.

6.4 Conclusiones

REDD+ y los proyectos similares dependen de la calidad de los mecanismos de gobernanza y de la equidad que se percibe sobre la distribución de beneficios (Corbera et al. 2007; Pham et al. 2013). Los resultados presentados anteriormente revelan un panorama variado de los procesos relacionados

con beneficios, incentivos y costos asociados a la distribución de beneficios, con implicaciones significativas para la legitimidad del proceso. Los resultados demuestran que REDD+ ofrece un importante incentivo para los proponentes de proyectos pues ofrece nuevas oportunidades para generar financiamiento que permita continuar con los esfuerzos de desarrollo en las comunidades locales. A pesar de la larga espera para recibir los pagos de carbono, estas oportunidades económicas compensan la pesada naturaleza del proceso de diseño para los proponentes. Los resultados también ilustran el beneficio de la colaboración entre los proponentes —con frecuencia ONG— y el SERNANP, pues REDD+ ofrece una importante fuente de financiamiento para que el gobierno pueda cumplir con las obligaciones en el área. Los sitios de CIMA-PNCAZ, AIDER-MDD y CI-AMPF demuestran la importancia de soluciones innovadoras para proteger los medios de vida locales tanto al interior como en las áreas circundantes.

Sin embargo, los beneficios no-monetarios presentan limitaciones respecto al potencial del proyecto para cambiar las prácticas de uso del suelo. Para asegurar la viabilidad de los proyectos de desarrollo con bajas emisiones, los beneficios deben brindar incentivos apropiados para frenar las actividades características del desarrollo *business as usual* y continuar con el apoyo local a las actividades propuestas. Muchos de los proyectos estudiados se orientan por la conservación, pero se beneficiarían al brindar opciones de medios de vida alternativos a los participantes locales y así asegurar la viabilidad financiera del proyecto.

La calidad del intercambio de información a nivel de proyecto ha sido mixta, con considerables asimetrías de información entre los proponentes de proyecto y la población local. Estas asimetrías han sido generadas en alguna medida por la renuencia de los proponentes de proyecto a discutir sobre REDD+ de manera abierta durante la primera etapa de los proyectos, debido a la preocupación de crear confusión y falsas expectativas en el contexto de la continua incertidumbre sobre el futuro de un mercado internacional de carbono (ver también Sunderlin et al. 2001). Resosudarmo et al. (2012) obtuvieron resultados similares en Brasil, Camerún e Indonesia: la falta generalizada de familiaridad a nivel local con REDD+ sugiere que la información comunicada a los participantes fue concentrada principalmente en actividades específicas del proyecto en lugar del aspecto más amplio del proyecto REDD+ o en el concepto de REDD+ en general. Sin embargo, retener información, incluso cuando se pretende evitar crear falsas expectativas, puede amenazar la legitimidad de los procesos vinculados al diseño e implementación de los mecanismos de distribución de beneficios. Los proponentes de proyecto deben, por lo tanto, esforzarse en explicar el mecanismo REDD+ a los actores locales, incluyendo las posibles ventajas y desventajas. Tales esfuerzos deben incluir talleres que involucren la participación en estas discusiones de la mayor cantidad posible de actores posible, y el uso de lenguaje accesible sin términos técnicos.

Los resultados también indican que la creación de nuevas organizaciones orientadas a representar a la población local no necesariamente garantiza el diseño de un mecanismo de distribución de beneficios sólido y legítimo. Si bien estas entidades pueden facilitar el flujo de información a las comunidades y la participación en los procesos, no existe garantía de que vayan a ser transparentes o responsables: las pocas entidades seleccionadas necesitan involucrar a sus representados y las personas representadas necesitan formas de hacer responsables a las entidades (Agrawal y Ribot 1999). Reflexionando sobre estas complejidades, los proponentes de proyecto deben considerar la promoción de procesos de selección de representantes justos y legítimos a nivel local, y orientar a las comunidades sobre los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Esto también incluye el respetar en donde existan, en la medida de lo posible, las reglas y normas locales existentes (Larson y Pulhin 2012). También puede ser de beneficio para los proponentes de proyecto reconsiderar el papel de los participantes locales en los proyectos al ampliar su participación en el diseño y vigilancia del proyecto. Esto podría ayudar a incrementar la identificación y apoyo a nivel local de los proyectos. También es necesario realizar talleres regularmente que sean más accesibles a todos los actores para discutir asuntos específicos relacionados con el diseño del proyecto. Esto ayudaría a asegurar que la información alcance más ampliamente a la población local, sin tener que depender solo de los

representantes locales, quienes podrían fallar en transferir el conocimiento a sus comunidades (Zelli et al. 2014).

La evidencia sugiere que la participación de los diferentes tipos de actores —incluyendo los gubernamentales— en los proyectos de REDD+ permite no solo la comunicación y coordinación entre los actores, sino también un ambiente favorable en las poblaciones locales, en tanto que estimula la rendición de cuentas de los oficiales del gobierno local a sus poblaciones. De esta forma, el apoyo del gobierno a las políticas de opciones de desarrollo bajo en emisiones podría promover la legitimidad de las decisiones de uso del suelo, especialmente al brindar un entorno de políticas propicio en el cual las comunidades locales tienen oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones sobre el uso del suelo.

7 Conclusiones

Las reformas de descentralización y los cambios que estas generan en los mecanismos institucionales para la gobernanza de recursos naturales en Perú han otorgado poder sobre las decisiones de uso del suelo a los gobiernos subnacionales. A pesar de que se esperaba que la descentralización propiciara una prestación de servicios y una gobernanza de los recursos naturales más eficiente y democrática a nivel subnacional, las reformas enfrentan varios retos. Aunque los gobiernos regionales tienen poderes importantes sobre el uso del suelo, algunas veces son culpados por problemas que no crearon, como por ejemplo aquellos relacionados con la poca coordinación entre sectores que resulta en la superposición de regímenes de tenencia de tierra en Madre de Dios. Además, existen superposiciones, áreas grises y potenciales contradicciones entre niveles de gobierno que generan confusión, en tanto que varios poderes importantes siguen ubicados en el Gobierno central. Informantes regionales afirman que los recursos financieros y humanos asignados han sido insuficientes para que los gobiernos subnacionales ejecuten sus mandatos.

A través de las regiones, es usual que diferentes oficinas gubernamentales no coordinen la planificación del uso del suelo o las decisiones que se relacionan con esta. La superposición de los derechos otorgados por diferentes oficinas del gobierno es signo de una gobernanza fragmentada que ha creado conflicto social y confusión en el terreno. Otras cuestiones relacionadas con capacidades, fragmentación institucional y corrupción también han exacerbado los problemas en el sector forestal, particularmente en Madre de Dios y Ucayali, lo cual se evidencia a veces, por ejemplo, en las actividades de minería y tala ilegal. Estos problemas existían antes de que se transfirieran las responsabilidades desde el nivel nacional al regional, y la carencia de coordinación entre los sectores es probablemente mucho más pronunciada a nivel nacional. La insuficiencia de fondos del sector público para el monitoreo y control de los bosques también ha estimulado la corrupción en Madre de Dios y Ucayali, contrario a San Martín, que ha avanzado para superar estos retos mediante la capacidad institucional, apoyo financiero externo y alianzas con los actores locales, como La Ronda.

Otras complejidades legales-jurisdiccionales caracterizan la decisión en torno al uso de la tierra. El sector agrícola continúa siendo el actor más influyente en las decisiones de uso de la tierra con su poder estatutario sobre la clasificación de uso del suelo y la titulación y permisos de uso de tierras. Por ejemplo, el sector ligado al ambiente posee competencias legales sobre el ordenamiento territorial, pero los resultados de este proceso de planificación no son vinculantes. Las decisiones sobre los recursos del subsuelo se concentran en los sectores minero y energético, los cuales tienen más poder legal que el sector ambiental sobre el uso del suelo. Nuestros resultados sugieren que los bienes agroindustriales como la palma aceitera brindan un fuerte incentivo económico para la conversión de bosques a usos agrícolas. El sector privado ha demostrado tener una influencia sustancial sobre el gobierno, lo cual ha resultado en deforestación y conflicto con las comunidades locales en San Martín y Ucayali.

San Martín se ha convertido en una región modelo en relación a la planificación de uso del suelo por su orientación política en el uso integral del suelo. La iniciativa tomada por una coalición de actores regionales para promover la planificación integral del uso del suelo, involucrando a diferentes sectores en la toma de decisiones, puede ser producto de sus ya altas tasas de deforestación y escasez de recursos. De igual forma, San Martín no sufre de las dificultades que complican la gobernanza de recursos naturales en Madre de Dios y Ucayali. La voluntad política, estabilidad institucional, capacidades y financiamiento externo han permitido que San Martín supere los retos existentes y allane el camino hacia una mejor planificación de uso del suelo y de la gobernanza de los recursos naturales en general.

Claramente, la comunicación y el diálogo entre actores y sectores es un paso importante hacia una mejor planificación. En teoría podría permitir la negociación tanto de las actividades de desarrollo como de conservación en una discusión transparente sobre las ventajas y desventajas, así como la planificación explícita de las necesidades de múltiples actores bajo un paradigma de bajas emisiones o de futuro sostenible. La planificación integral de uso del suelo, sin embargo, no es una panacea. Los actores que apoyan las opciones alternativas de desarrollo aún necesitan ganar el respeto e influencia en una esfera mayor: sin esto, incluso si los planes de uso del suelo se generaran bajo el liderazgo del sector ambiental y fueran legalmente vinculantes, probablemente no se harían cumplir. Se necesitaría hacer cambios tanto en la gobernanza y en las prioridades para permitir que prime la preocupación por la sostenibilidad, o por lo menos influir con mayor fuerza, en las decisiones sobre desarrollo en Perú.

Nuestros resultados sugieren que la creación o fortalecimiento de coaliciones y de alianzas estratégicas entre el Estado y diferentes grupos de actores locales de posiciones similares puede mejorar la gobernanza. Por ejemplo, el llamado a abordar la minería ilegal en Madre de Dios sugiere que tales alianzas fortalecerían los esfuerzos para combatir estas actividades. Las coaliciones que reúnen a los usuarios del suelo y a los vecinos para monitorear y mejorar la gestión del bosque puede permitir un mayor control en tales áreas, particularmente considerando la falta de atención por parte del gobierno a las actividades de minería ilegal. Las plataformas regionales asociadas con REDD+ han creado oportunidades para el diálogo y la coordinación entre los actores, pero aún no involucran la gama de actores que afectan el cambio de uso del suelo.

A pesar del progreso hecho en materia de desarrollo bajo en emisiones, este es todavía un reto. A nivel nacional, el poder legal e influencia del sector ambiental sobre las decisiones de uso del suelo son aún muy limitados, y los actores que lideran los proyectos de desarrollo bajo en emisiones a nivel regional han restringido dichos esfuerzos a actividades de pequeña escala y más localizadas, alrededor de áreas de pequeña agricultura. En la actualidad el financiamiento y los esfuerzos orientados a reducir la deforestación y degradación provienen principalmente de donantes internacionales y ONG, en tanto que el sector privado y las entidades de gobierno que no pertenecen al sector ambiental, particularmente el sector agrícola, no se involucran en el tema de desarrollo bajo en emisiones. Si los actores clave que impulsan la conversión de los bosques a otros usos no son convocados, o regulados efectivamente, los proyectos de desarrollo bajo en emisiones como REDD+ tendrán un impacto limitado, y su potencial para reducir la deforestación y degradación, o para cambiar los patrones actuales del desarrollo *business as usual* será mínimo. Adicionalmente, la pesada carga y costos que implica para los proponentes el desarrollo de un proyecto REDD+ limita, en gran medida, la viabilidad de estos proyectos en comparación con las actividades del desarrollo *business as usual*.

A nivel local, los resultados sugieren que para continuar con el apoyo a las actividades de desarrollo bajo en emisiones, los beneficios diversificados provenientes de estas actividades son importantes para brindar oportunidades comparables de medios de vida. Adicionalmente a los incentivos apropiados para los participantes locales, sugerimos que la legitimidad de procesos se vio afectada por la divulgación de la información, la participación y la representación de los diferentes actores involucrados. En beneficio de los proponentes de proyectos es necesario promover un ambiente inclusivo y transparente en el diseño de los mecanismos de distribución de beneficios, y, en los lugares donde tratan de crear organizaciones locales representativas, asegurar que el liderazgo local facilite el flujo de información en el desarrollo de los proyectos y la legítima representación de los asuntos que preocupan. El forjar relaciones y apoyar la capacidad existente de las organizaciones locales puede conllevar a esfuerzos más efectivos y sostenibles. Más aun, es el balance entre los incentivos y un proceso inclusivo y transparente de toma de decisiones lo que permite que las iniciativas sean viables y sostenibles. Es necesario que la empresa privada invierta en la recuperación de áreas deforestadas y degradadas que podría involucrar a las comunidades que usan y dependen de estas áreas. Los resultados sugieren que los beneficios monetarios actuales que los proyectos brindan limitan el potencial de cambio de las prácticas de uso del suelo, ya que estos 'incentivos' aún no compensan las oportunidades que otros usos del suelo brindan, considerados con frecuencia no sostenibles.

En respuesta al reducido flujo del financiamiento de REDD+ y del consecuente retraso en la arquitectura internacional y nacional para REDD+ en Perú, algunos proponentes de proyecto han optado por buscar créditos en el mercado de carbono mediante certificaciones privadas, mientras otros han optado por que sus proyectos REDD+ sean solo de carácter piloto con límite de tiempo y no continuar con estas acciones. Aun así, otros han buscado recursos complementarios de financiamiento e incentivos para la gestión forestal sostenible (de Sassi et al. 2014).

Las entrevistas hechas en este estudio revelan el consenso de que en la actualidad el mecanismo REDD+ no cuenta con la participación de los diferentes sectores y entidades que están involucradas en las actividades que causan la deforestación, lo cual limita la habilidad de REDD+ para hacer frente a mayores presiones sobre el cambio del uso del suelo de manera efectiva. El caso de San Martín demuestra el papel principal del liderazgo y voluntad política para lograr el apoyo a un nuevo paradigma de desarrollo y una planificación integral de uso del suelo. El diálogo sobre desarrollo con bajas emisiones y REDD+ se beneficiaría de la participación de las organizaciones y comunidades locales que se comprometerán o se verán afectadas por estas actividades, así como de otros sectores que influyen en las decisiones de uso del suelo, tales como los sectores agrícola, minero, de planeamiento y de desarrollo económico. Sugerimos que además de buscar la legitimidad mediante la participación más amplia de los actores de todos los niveles y sectores relevantes, y de promover foros para la discusión de políticas relacionadas con los mecanismos de distribución de beneficios, como las mesas REDD+, se podría también promover la reflexión amplia y creativa sobre los muchos tipos de beneficios que el desarrollo con bajas emisiones puede generar.

A lo largo de este estudio se trataron los temas de legitimidad y equidad, principalmente en relación al desarrollo de los mecanismos de distribución de beneficios. Este estudio subraya la necesidad de fortalecer el papel de las comunidades locales, las organizaciones indígenas y otras organizaciones de la sociedad civil en las decisiones relacionadas con REDD+ y la planificación del uso del suelo, tanto a nivel de proyecto como a nivel regional. A nivel subnacional, la limitada participación de actores estratégicos, como por ejemplo las organizaciones indígenas y los gobiernos locales, ha debilitado las oportunidades para que desde el ámbito local se pueda influir en el desarrollo de REDD+, estando la participación dominada por los proponentes de proyectos. A nivel de proyecto, la divulgación de información se destaca como un tema central para asegurar la confianza local y la aceptación, y para disminuir los conflictos y malentendidos. El doble papel de los proponentes como formuladores del proyecto y asesores, dificultan los esfuerzos para brindar información imparcial, sugiriendo la necesidad de entidades o asesores independientes que ayuden a mejorar la participación de las comunidades en el proceso y, por lo tanto, permitir una toma de decisiones más informada (Resosudarmo et al. 2012). Debido a que REDD+ es un mecanismo prometedor para promover la conservación forestal y de los medios de vida, la representación de la población local en tales iniciativas y procesos es considerada esencial en la toma de decisiones a los niveles de proyecto, regional y nacional (Resosudarmo et al. 2012), y en facilitar el carácter integrado de las iniciativas locales o su ampliación a nivel nacional.

En tanto que continúan los interrogantes sobre cómo será un sistema jurisdiccional para REDD+ y cómo los proyectos piloto ampliarán su escala, hacemos hincapié en la importancia de mejorar los canales de comunicación entre los diversos niveles y sectores, para lograr involucrar una mayor diversidad de actores en las discusiones y debates sobre las opciones alternativas de uso de la tierra. No hay una fórmula mágica para que los gobiernos subnacionales cambien el ámbito político y económico sobre el uso del suelo. El incentivo para invertir en modelos de desarrollo alternativos requerirá tanto de investigación como de información, apoyo político, incentivos económicos, inversiones en medios de vida viables, presión desde las bases, fortalecimiento de las alianzas intersectoriales y liderazgo innovador.

Referencias

- Agrawal A y Ribot J. 1999. Accountability in decentralization: A framework with South Asian and West African initiatives. *Journal of Developing Areas* 33:473–502.
- Ahmad Ey Garcia-Escribano M. 2008. Constraints to effective fiscal decentralization in Peru. International Studies Program 08-24. Atlanta, Georgia: Andrew Young School of Policy Studies, Universidad del Estado de Georgia.
- Alvites E, Bermúdez V y Tello C. 2011. *Proceso de descentralización: Balance y agenda a julio del 2011*. Lima: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización.
- Angelsen A, ed. 2008. *Moving ahead with REDD: Issues, options and implications*. Bogor, Indonesia: Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR).
- Ansell C y Gash A. 2008. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18:543–571.
- Asner GP, Llactayo W, Rupayachi R y Ruez Luna E. 2013. Elevated rates of gold mining in the Amazon revealed through high-resolution monitoring. *PNAS* 110:46.
- Backstrand K. 2006. Multi-stakeholder partnerships for sustainable development: Rethinking legitimacy, accountability and effectiveness. *European Environment* 16(5):290–306.
- Barr RR. 2003. The persistence of neopopulism in Peru? From Fujimori to Toledo. *Third World Quarterly* 24:1161–1178.
- Beisheim M y Dingwerth K. 2008. Procedural legitimacy and private transnational governance. Are the good ones doing better? SFB-Governance Working Paper Series 14. Berlin: Research Center (SFB) 700.
- Capella Vargas JL y Sandoval Diaz M. 2010. *REDD en el Perú: Consideraciones jurídicas para su implementación*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- Cash DW, Adger W, Berkes F, Garden P, Lebel L, Olsson P, Pritchard L y Young O. 2006. Scale and cross-scale dynamics: Governance and information in a multilevel world. *Ecology and Society* 11(2):8.
- Chavez A, Guariguata MR, Cronkleton P, Menton M, Capella JL, Araujo JP y Quaedvlieg J. 2012. *Superposición espacial en la zonificación de bosques en Madre de Dios: Implicaciones para la sostenibilidad del recurso castaño*. CIFOR Infobrief No. 58. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- CIFOR. 2015. *Interview Questions Guide: Multilevel Governance and Carbon Management at the Landscape Scale*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Corbera E, Brown K y Adger WN. 2007. The equity and legitimacy of markets for ecosystem services. *Development and Change* 38:587–613.
- Corbera E y Schroeder H. 2011. Governing and implementing REDD+. *Environmental Science & Policy* 14(2):89–99.
- Defensoría del Pueblo. 2009. *Hacia una descentralización al servicio de las personas: Recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales*. Informe Defensorial No. 141. Lima, Peru. Consultado el 7 octubre de 2013: http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe_141.pdf.
- de Sassi C, Sunderlin WD, Sills EO, Duchelle AE, Ravikumar A, Luttrell C y Atmadja SS. 2014. REDD+ on the ground: Global insights from local contexts. En: Sills EO, Atmadja S, de Sassi C, Duchelle AE, Kweka D, Resosudarmo IAP y Sunderlin WD, eds. *REDD+ on the Ground: A Case Book of Subnational Initiatives across the Globe*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Dourojeanni M. 2013. *Loreto Sostenible al 2021*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales.
- Dourojeanni M, Barandiarán A y Dourojeanni D. 2010. *Amazonía Peruana en 2021: Explotación de recursos naturales e infraestructura*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- DS 0087-2008-Vivienda. Consultado el 26 junio de 2014 en: <http://geo.vivienda.gob.pe/dnv/documentos/Normatividad/9.pdf>.

- Duchelle AE, Guariguata MR, Less G, Albornoz MA, Chavez A y Melo T. 2012. Evaluating the opportunities and limitations to multiple use of Brazil nuts and timber in Western Amazonia. *Forest Ecology and Management* 268:39–48.
- Emerson K, Nabatchi T y Balogh S. 2012. An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 22(1):1-29.
- Entenmann SK y Schmitt CB. 2013. Actors' perceptions of forest biodiversity values and policy issues related to REDD+ implementation in Peru. *Biodiversity and Conservation* 22(5):1229-1254.
- [FAO] Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2014. *Los bosques y el cambio climático en el Perú: Situación y perspectivas. Documento base de la consultoría para la aplicación en el Perú de las 'Directrices sobre cambio climático para gestores del manejo forestal'*. Lima: FAO.
- Fernandini PW y Sousa RF. 2015. *The Distribution of Powers and Responsibilities Affecting Forests, Land Use, and REDD+ across Levels and Sectors in Peru: A Legal Study*. CIFOR Occasional Paper No. 129. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Garrish V, Perales E, Duchelle AE y Cronkleton P. 2014. The REDD project in brazil nut concessions in Madre de Dios, Peru. *En: Sills EO, Atmadja S, de Sassi C, Duchelle AE, Kweka D, Resosudarmo IAP y Sunderlin WD, eds. REDD+ on the Ground: A Case Book of Subnational Initiatives across the Globe*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Ghazoul J, Butler RA, Mateo-Vega J y Koh LP. 2010. REDD: A reckoning of environment and development implications. *Trends in Ecology & Evolution* 25(7):396–402.
- Gonzalez Tovar J, Monterroso I, Mora C, Baldovino S, Calle I, Peña P, Capella JL. 2014. Ley 30230: Efectos para la institucionalidad ambiental y la tenencia de la tierra en Perú. CIFOR Infobrief 201. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Gordillo Ruesta H. 2014. What drives land use - land cover change leading to deforestation? A study case of the Tambopata Natural Reserve Buffer Zone, Madre de Dios, Peru. Master thesis. Universidad de Helsinki, Finlandia.
- [GOREU] Gobierno Regional de Ucayali. 2012. Cadena Productiva de Palma Aceitera de la Región Ucayali.
- Gutierrez-Velez VH, DeFries R, Pinedo-Vasquez M, Uriarte M, Padoch C, Baethgen W, Fernandes K y Lim Y. 2011. High-yield oil palm expansion spares land at the expense of forests in the Peruvian Amazon. *Environmental Research Letters* 6(4).
- Hidalgo J y Chirinos C. 2005. *Manual de normas legales sobre tala ilegal*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental and International Resources Group.
- Humphreys D. 2008. The politics of 'avoided deforestation': Historical context and contemporary issues. *International Forestry Review* 10(3):433-442.
- Info Región. 2013. Motores de la Deforestación en San Martín e Iniciativas de REDD+. Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCBMC).
- Info Región. 27 March 2014. Mayoría de alcaldes de San Martín estarían inmersos en actos de corrupción. Disponible en: <http://www.inforegion.pe/179578/mayoria-de-alcaldes-de-san-martin-estarian-inmersos-en-actos-de-corrupcion/>.
- Ipenza Peralta CA. 2013. *Manual para entender la pequeña minería y la minería artesanal y los decretos legislativos vinculados a la minería ilegal*. Tercera edición. Lima: SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL.
- Jimenez B. 2 October 2014. Vicepresidente de Ucayali blanquea madera de la tala ilegal, según Osinfor" *La Republica*. Available at: <http://larepublica.pe/02-10-2014/vicepresidente-de-ucayali-blanquea-madera-de-la-tala-ilegal-segun-osinfor>.
- Kim SH. 1992. The political process of decentralization in Peru, 1985–1990. *Public Administration and Development* 12:249–265.
- Kowler LF, Tovar JG, Ravikumar A y Larson AM. 2014. *The legitimacy of multilevel governance structures for benefit sharing: REDD+ and other low emissions options in Peru*. CIFOR Infobrief No. 101. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Larson A y Pulhin J. 2012. Enhancing forest tenure reforms through more responsive legislation. *Conservation and Society* 10(2):103–113.

- Larson AM y Soto F. 2008. Decentralization of natural resource governance regimes. *Annual Review of Environment and Resources* 33(1):213.
- Marks G. 1993. Structural policy and multilevel governance in the EC. En: Cafruny A y Rosenthal G, eds. *The State of the European Community Vol 2: The Maastricht Debates and Beyond*. Harlow, Essex: Longman.
- Mayrand K y Paquin M. 2004. *Payments for Environmental Services: A Survey and Assessment of Current Schemes*. Montreal: Unisfera International Centre.
- [MINAM] Ministerio del Ambiente. 2010a. Segunda comunicación nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático. Lima: MINAM.
- [MINAM] 2014. Deforestación 2000-2013. Lima: MINAM (PNCBMC). Información no publicada aún.
- [MINAM] 2016. Base de datos en línea. Geobosques. Programa Nacional de Conservación de Bosques. Consultado el 8 de abril de 2016 en: <http://geobosques.minam.gob.pe:81/geobosque/view/descargas.html#>.
- [MINAM y MINAGRI] Ministerio del Ambiente (Programa Bosques) y Ministerio de Agricultura y Riego (SERFOR). 2014. *Mapa de Bosque/No Bosque año 2000 y Mapa de pérdida de los Bosques Húmedos Amazónicos del Perú 2001–2013*. Lima: MINAM.
- [OIMT] Organización Internacional de las Maderas Tropicales 2013. Annual Report 2013. Yokohama, Japan: ITTO. Consultado el 12 de junio de 2014 en: http://www.itto.int/sfm_detail/id=4120.
- Padoch C, Brondizio E, Costa S, Pinedo-Vasquez M, Sears RR y Siqueira A. 2008. Urban forest and rural cities: Multi-sited households, consumption patterns, and forest resources in Amazonia. *Ecology and Society* 13. Consultado el 18 de octubre de 2015 en: URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss12/art12/>.
- Pham TT, Brockhaus M, Wong G, Dung LN, Tjajadi JS, Loft L, Luttrell C, Mvondo SA. 2013. Approaches to benefit sharing: A preliminary comparative analysis of 13 REDD+ countries. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Pham TT, Moeliono M, Brockhau M, Le DN, Wong G y Le TM. 2014. Local preferences and strategies for effective, efficient, and equitable distribution of PES revenues in Vietnam: Lessons for REDD+. *Human Ecology* 42(6):885–899.
- Pinedo-Vasquez M, Padoch C, McGrath D y Ximenes-Ponte T. 2002. Biodiversity as a product of smallholder response to change in Amazonia. En: Brookfield H, Padoch C, Parsons H y Stocking M, eds. *Cultivating Biodiversity: Understanding, Analysing and Using Agricultural Diversity*. Londres: ITDG Publishing. 167–178.
- Piu HC y Menton M. 2013. *The context of REDD+ in Peru: Drivers, agents and institutions*. Occasional Paper 90. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Putzel L, Padoch C y Ricse A. 2013. Putting back the trees: Smallholder silvicultural enrichment of post-logged concession forest in Peruvian Amazonia. *Small-scale Forestry* 12(3):421–436.
- Ravikumar A, Myers R, Kowler LF y Tovar JG. 2015. Project Guide to Coding in Nvivo and Codebook. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Ravikumar A, Sears RR, Cronkleton P, Menton M y Perez-Ojeda del Arco M. (2016). Is small-scale agriculture really the main driver of deforestation in the Peruvian Amazon? Moving beyond the prevailing narrative. *Conservation Letters*. Doi/10.1111/conl.12264
- Resosudarmo IAP, Duchelle AE, Ekaputri AD y Sunderlin WD. 2012. Local hopes and worries about REDD+ projects. En: Angelsen A, Brockhaus M, Sunderlin WD y Verchot L, eds. *Analysing REDD+: Challenges and Choices*. Bogor, Indonesia: CIFOR. 193–208.
- Rockwell CA, Guariguata MR, Menton M, Arroyo Quispe E, Quaedvlieg J, Warren-Thomas E, et al. 2015. Nut Production in *Bertholletia excelsa* across a Logged Forest Mosaic: Implications for Multiple Forest Use. PLoS ONE 10(8): e0135464. doi:10.1371/journal.pone.0135464.
- Rodriguez-Ward D y Paredes del Aguila P. 2014. Valuation of environmental services in the managed forests of seven indigenous communities in Ucayali, Peru. En: Sills EO, Atmadja SS, de Sassi C, Duchelle AE, Kweka DL, Resosudarmo IAP y Sunderlin WD, eds. *REDD+ on the Ground: A Case Book of Subnational Initiatives across the Globe*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Sabatini C. 2003. Decentralization and political parties. *Journal of Democracy* 14:138–150.

- Sears RR y Pinedo-Vasquez M. 2011. Forest policy reform and the organization of logging in Peruvian Amazonia. *Development and Change* 42(2):609–631.
- Sehring J, Korhonen-Kurki K y Brockhaus M. 2013. *Qualitative comparative analysis (QCA): An application to compare national REDD+ policy processes*. Documento de Trabajo 121. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Shafiee S y Topal E. 2010. An overview of global gold market and gold price forecasting. *Resources Policy* 35:178–189.
- [SPDA] Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2011) La batalla por Madre de Dios: usos del territorio y superposición de derechos. Infografía. Disponible en: http://www.spda.org.pe/wpfb-file/20120918184504_infografia-mdd-pdf/
- Smith J, Colan V, Sabogal C, y Snook L. 2006. Why policy reforms fail to improve logging practices: The role of governance and norms in Peru. *Forest Policy and Economics* 8(4):458–469.
- Sunderlin WD. 2014. Why tenure is key to fulfilling climate and ethical goals in REDD+. REDD+ Safeguards Brief No. 3. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- The Economist*. 2014. Divide and bribe: Corruption and political fragmentation threaten Peru's democracy. October 11th, 2014. Disponible en: <http://www.economist.com/news/americas/21623706-corruption-and-political-fragmentation-threaten-perus-democracy-divide-and-bribe>.
- VCS PDD-AIDER. 2014. Forest Management to reduce deforestation and degradation in Shipibo Conibo and Cacataibo indigenous communities of Ucayali region. Project description, VCS Version 3.
- VCS PDD-BAM. 2012. REDD Project in Brazil Nut Concessions in Madre de Dios. Project Description. Bosques Amazónicos S.A.C. VCS Version 3.
- VCS PDD-CIMA. 2012. CIMA. Cordillera Azul National REDD+ Project. Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales. VCS Version 4.
- Vignola R, McDaniels TL y Scholz RW. 2012. Negotiation analysis for mechanisms to deliver ecosystem services: The case of soil conservation in Costa Rica. *Ecological Economics* 75:22–31.
- Weiland Fernandini P y Souza RF. 2015. The distribution of powers and responsibilities affecting forests, land use and REDD+ across levels and sectors in Peru: a legal study. CIFOR Occasional Paper 129. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Young IM. 2000. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Zelli F, Erler D, Frank S, Hein JI, Hotz H y Santa Cruz Melgarejo AM. 2014. *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD) in Peru: A Challenge to Social Inclusion and Multi-level Governance*. Bonn: Instituto de Desarrollo de Alemania.

Apéndice: una introducción a los sitios de estudio

Esta sección incluye una breve introducción sobre cada uno de los sitios estudiados, con un énfasis en la historia del cambio de uso del suelo y de los actores involucrados. Primero presentamos los cinco proyectos asociados a impulsores de deforestación y degradación y luego los nueve sitios que están orientados a disminuir las emisiones (evitando la deforestación, reforestando). Para los sitios de disminución de emisiones, en particular, consideramos los costos y beneficios de los proyectos para las comunidades locales o participantes, incluyendo los mecanismos explícitos de distribución de beneficios, en donde existen, y cómo estos fueron negociados.

A.1 Sitios asociados a emisiones de carbono

A.1.1 Arca Pacahuara – Madre de Dios

La comunidad de Arca Pacahuara se estableció entre 1992 y 1995 con 12 familias que migraron de Cusco y Puno en busca de tierras para sembrar, mejores medios de vida y la libertad de practicar su religión. La comunidad ha crecido desde entonces hasta alcanzar 2500 habitantes y se convirtió en la mayor productora de maíz de la región. Está conformada por israelitas, miembros de un grupo cristiano evangélico peruano activo principalmente en zonas de la Sierra peruana. Localizado en el distrito de Iberia en el noreste de Madre de Dios, la comunidad de Arca Pacahuara tiene 6000 hectáreas, de las cuales 3500 se dedican a la producción de maíz, lo que representa casi el 70% de los cultivos de maíz en la región de Madre de Dios (informante clave 2013). De acuerdo con informantes de la Dirección Regional de Agricultura (DRA), cada familia tiene 30 hectáreas registradas y tituladas con la DRA, de las cuales cinco están bajo la categoría de “agricultura mecanizada.” La mayoría de los miembros de la comunidad no creen ejercer un efecto negativo en sus tierras, como lo afirma un miembro de la comunidad, pues “acá no hay deforestación ya que solo usamos lo que necesitamos. Solo quemamos (la cobertura vegetal) y esparcimos nuestras semillas para cultivar.” La comunidad Israelita cree que la “madre tierra” existe únicamente con el propósito de brindarles alimentos.

Desde la década de los 40 hasta la de los 80 en la región noreste de Madre de Dios se asentaron grandes propietarios y caucheros. En la medida en que la demanda por el caucho disminuyó, la actividad económica también disminuyó. A principios de los años 80 las actividades agrícolas se incrementaron (es decir cultivos de arroz y maíz) en el área y los pequeños agricultores vendían la mayoría de sus productos agrícolas a la empresa estatal vecina que operó entre 1985 y 1992. En los años 90, durante la presidencia de Alberto Fujimori, se disolvieron las empresas estatales y paraestatales, incluyendo la empresa agrícola local en Madre de Dios. Esto hizo que los agricultores buscaran nuevos mercados, una tarea difícil para las familias de los distritos de Iñapari, Iberia y Tahuamanu por la mala condición vial (camino no asfaltado e inundado una parte del año) que los aisló de la capital regional, Puerto Maldonado y de otros potenciales compradores.

A principios de los 90, las agencias de los gobiernos regional y nacional empezaron a apoyar la producción agrícola y a incrementar las tierras agrícolas de la comunidad en esta área mediante importante asistencia financiera y técnica. En los años siguientes, dos mejoras importantes en la infraestructura influyeron en el cambio de uso del suelo y la comercialización en los distritos del noreste de Madre de Dios: la construcción en 1997 del puente Tahuamanu y la expansión y

pavimentación de la carretera interoceánica en los primeros años de este milenio, la cual conectó los distritos del noreste con Puerto Maldonado, conectando así a sus habitantes con nuevos mercados en Perú. Estos desarrollos no solo facilitaron enormemente el transporte de productos agrícolas locales, sino que se menciona también que conllevaron al fuerte incremento en la extracción y transporte de madera proveniente de esta área. La tala y los claros asociados a esta dieron espacio para las actividades agrícolas, lo cual también dio paso a un nuevo influjo de agricultores migrantes a los distritos del noreste.

Con los años, Arca Pacahuara ha recibido fuerte apoyo de las agencias del gobierno y de sus proyectos, dado el potencial para la producción agrícola que genera el crecimiento regional. Esto incluye la DRA, la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente (GRRNYMA) y el Proyecto Especial Madre de Dios (PEMD). La DRA también ha otorgado títulos de tierras a la comunidad y permitió el acceso a préstamos de COMPETE y AGROBANCO para la agricultura local. Entre tanto, la GRRNYMA se ha involucrado con la comunidad desde 2010 con su proyecto denominado Recuperación de áreas deforestadas en Arca Pacahuara; y el PEMD ha financiado la construcción de la vía entre Arca Pacahuara y la carretera, subsidió la compra de maquinaria y equipo agrícola, y financió proyectos de agroforestería en áreas degradadas de la comunidad. En general, los objetivos de las agencias del gobierno en la región han sido identificadas como contradictorias, ya que brindan apoyo financiero y técnico para incrementar la producción en el área, lo cual conlleva a la deforestación, y a la vez promueven los proyectos de conservación y restauración. Arca Pacahuara es un buen ejemplo de esta tendencia.

Desde junio de 2013, la comunidad de Arca Pacahuara está esperando la aprobación de una extensión de 26 000 ha por parte de la DRA para incrementar su capacidad de producción. Sin embargo, este proceso ha estado lleno de disputas de tierras por superposición con dos concesiones madereras vecinas y se encuentra paralizado hasta que el conflicto de tierras se solucione. Si se otorga esta extensión, la oficina del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) en Lima tendrá que aprobar esta clasificación de suelo y el cambio de uso del suelo y se convertirá en otro actor influyente en el cambio de uso del suelo en esta área.

A.1.2 La Pampa – Madre de Dios

La Pampa es el nombre informal de un área muy afectada por actividades mineras ilegales e informales que se localiza en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata en los distritos de Laberinto e Inambari en la provincia de Tambopata. Hay tres categorías de tenencia en La Pampa— legal, ilegal e informal — y existen muchos conflictos sobre los derechos de uso del suelo debido a las invasiones a terrenos, sobornos y corrupción por parte de empleados del gobierno y mineros. La minería legal se realiza en concesiones mineras donde las personas poseen títulos de tierra para actividades mineras y donde la tierra ha sido zonificada por el gobierno para este uso. La minería informal se lleva a cabo en concesiones y áreas zonificadas para actividades mineras, pero donde los propietarios no han formalizado sus operaciones, recibido la aprobación final para sus actividades mineras, o pagado los impuestos locales. Quienes se dedican a la minería en La Pampa lo hacen tanto en áreas de minería informal como en áreas ilegales, que no están zonificadas para uso minero e incluyen concesiones de reforestación y conservación, así como en tierras de cultivo ubicadas dentro de la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata.

Entre 1974 y 1975, los primeros permisos para establecer asentamientos se otorgaron en la provincia de Tambopata, lo que influyó en el incremento de la actividad agrícola y las actividades de extracción de madera en La Pampa y en otras áreas a lo largo de la carretera. Alrededor de 1985, el Gobierno brindó autorización para que a lo largo de la carretera (2 km) asentamientos y actividades agrícolas se realicen legalmente, y en 2002 estos agricultores recibieron concesiones de reforestación (en tierras ya degradadas) como una extensión a sus terrenos agrícolas. La creación de los parques nacionales y

reservas en Madre de Dios a finales de los años 90 y principios del milenio se limitó a las áreas donde los mineros podían extraer oro de forma legal.⁵⁰

La predominancia de la minería ilegal en La Pampa es el resultado de varios factores, como las vías y la infraestructura, la demanda por el oro a nivel global, la falta de control del Gobierno, las actividades previas ilegales y la corrupción a varios niveles y por múltiples actores (ver Gordillo 2015). La culminación de la construcción de la carretera interoceánica en 2005 generó un aumento de migración y tráfico en la región. Los mineros migrantes comenzaron a llegar y continuaron llegando a una tasa todavía más alta en 2008 dada el alza en el precio del oro.⁵¹

Las personas reconocen que estos altos niveles de migración han sido un aspecto positivo para la economía, pero se quejan de que el gobierno no ha controlado apropiadamente la situación. Por ejemplo, el gobierno no controló la expansión urbana, la cual ha conllevado a varios problemas sociales y de salud.⁵² En La Pampa, se han formado cada vez más asentamientos pobres a lo largo de la carretera que no tienen la infraestructura apropiada (es decir, alcantarillado), lo que conlleva a la contaminación de las fuentes de agua y tierras circundantes, además de perpetuar difíciles condiciones de vida. La Pampa también se conoce por su alta incidencia de prostitución infantil y femenina. Estos asentamientos y ocupaciones se formaron por el influjo del dinero proveniente de las actividades mineras pero se citan como asentamientos con muy poca intervención por parte del gobierno distrital y regional.

A los funcionarios del gobierno regional también se les culpa de su falta de control —y por lo tanto de la promoción pasiva— de las actividades mineras ilegales en La Pampa. A pesar de la descentralización de poderes sobre la minería artesanal y de pequeña escala hacia la Dirección Regional de Energía, Hidrocarburos y Minería (DREHM), esta no tiene el poder o los recursos necesarios para autorizar los permisos legales. El gobierno regional también carece de la capacidad para hacer cumplir y supervisar la reforestación en concesiones mineras luego de que las actividades han culminado. Los resultados sugieren que la corrupción es una de las principales causas de la falta de acción del gobierno y la falta de voluntad política para resolver los temas concernientes a la minería ilegal. En algunos casos, las autoridades del gobierno mismo realizaban minería ilegal; algunos fueron anteriormente madereros ilegales. Otras autoridades realizan cobros ilegales por permisos para operar y evadir impuestos, lo cual afecta el presupuesto del gobierno.

Los concesionarios en el área que se encuentran en nómina les permiten a los mineros establecer campamentos y realizar minería ilegal en zonas destinadas a la producción de madera o productos agrícolas. También es común la práctica del soborno entre los usuarios, pues los recién llegados (principalmente inmigrantes que se dedican a la minería ilegal), a modo de compensación, le ofrecen fuertes sumas de dinero a los usuarios de concesiones. Muchos agricultores ven esto como una oportunidad para vender sus tierras o invitan a estas personas a realizar minería incluso en sus propias áreas de uso. Se sabe que los funcionarios de la policía y de la DREHM también han aceptado sobornos, pero los propietarios de tierras que están al tanto de estas actividades ilegales temen aproximarse a las autoridades o hacer acusaciones formales por temor a represalias.

50 Con más del 44% de la región bajo protección nacional y con crecientes restricciones para ingresar a estas áreas, los mineros han establecido campamentos en áreas cercanas a la carretera y en áreas muy cercanas a las áreas protegidas, como en La Pampa.

51 Las personas encuestadas indicaron que el ingreso diario promedio de un agricultor es de PEN 50, en tanto que se sabe que los mineros obtienen PEN 400-500 al día, o incluso más de PEN 1 500 si llegan a obtener 80-100 gramos de oro.

52 De acuerdo con informantes clave, el gobierno no hace cumplir la documentación necesaria para los nuevos migrantes permanentes que vienen de otras regiones de Perú. Según se informa, los migrantes temporales que se han convertido en residentes permanentes todavía usan su DNI en donde figuran como residentes de otras regiones y por ende no están incluidos en la información del censo.

En 2010, la DREHM creó el “Proyecto Minero” para formalizar las operaciones mineras al ofrecer capacitación técnica, asesoría legal y divulgación de información, así como una pequeña contribución financiera para apoyar en la operación durante el proceso de solicitud. Este proyecto busca incrementar la interacción entre el gobierno regional y el sector privado para asegurarle al sector privado las herramientas necesarias para formalizar y mejorar sus técnicas de extracción minera. Entre tanto, el MINAM asumió un enfoque más coactivo frente a la minería ilegal, y en octubre de 2013 el Gobierno central envió personal del ejército para sofocar las manifestaciones de mineros que ocuparon la carretera y restringieron el transporte de bienes hacia Puerto Maldonado por varios días. Estas manifestaciones fueron un intento por parte de los mineros de pequeña escala para enfrentarse al Gobierno por las restricciones sobre el consumo de gasolina que busca terminar con las actividades de minería ilegal en la región.

A.1.3 Palma aceitera: Plantaciones Ucayali SAC (Zanja Seca-Bajo Rayal) y Plantaciones Pucallpa SAC (Tibecocha) – Ucayali

A través de una variedad de estrategias, las empresas de palma aceitera, Plantaciones Ucayali SAC y Plantaciones Pucallpa SAC⁵³, adquirieron los derechos de propiedad sobre un total de 10 729 ha en Zanja Seca-Bajo Rayal (en 2012) y en Tibecocha (en 2011) en lo que se conoce como el río Bajo Aguaytía. Las actividades de ambas empresas han ocasionado conflictos con pequeños agricultores. La tala de bosques existentes para sembrar palma aceitera generó: conflictos por la falta de transparencia durante los procesos; la superposición de los reclamos de tierras, de chacras y del ganado y la infraestructura de los agricultores; y los efectos de la tala al eliminar la fuente de recursos de la población. El gobierno dio prioridad a las compañías de palma aceitera y a asociaciones de agricultores que tenían una relación preexistente con funcionarios del gobierno regional, facilitando su proceso de obtención de derechos sobre la tierra mediante la Dirección Regional Sectorial de Agricultura de Ucayali (DRSAU), en tanto que los pequeños propietarios que carecían de tales conexiones enfrentaron varias dificultades.

Quienes se asentaron migraron desde San Martín, Huánuco, Cerro de Pasco y Junín y llegaron a los bosques primarios de Bajo Aguaytía a principios de los años 70, estableciendo pequeñas aldeas en tierras estatales a lo largo de las dos riberas del río Aguaytía. Los migrantes practicaron actividades tradicionales como la agricultura, caza, pesca, tala de subsistencia y cultivo de coca. El aprovechamiento de madera ha sido una importante actividad en el área. Con el tiempo, los madereros obtuvieron acceso al bosque mediante contratos de extracción de madera, permisos para aprovechar madera en bosques locales y certificados de posesión. A finales de los 80 y principios de los 90, los productores de hoja de coca (conocidos como cocaleros) fueron víctimas de la violencia y extorsión por parte de grupos armados que operaban en la región. Muchos agricultores abandonaron el campo, pero otros permanecieron, tomaron posesión de los campos abandonados e incrementaron sus tierras.

En 2005, los programas de “desarrollo alternativo” surgieron para erradicar los cultivos ilegales. Se implementaron por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), la DRSAU y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Entre 2005 y 2007, el programa brindó a los agricultores cultivos alternativos, apoyo técnico e incentivos económicos para adherirse al programa. También brindó incentivos para el establecimiento de asociaciones agrícolas para la producción de cacao y asistencia para obtener certificados de posesión que le permitiría a los agricultores obtener títulos en el futuro. Los pequeños propietarios también empezaron a organizar solicitudes de derechos sobre la tierra con el apoyo de DEVIDA y el gobierno regional. Al mismo tiempo y de manera gradual, Bajo Aguaytía empezó a ser un destino atractivo para el desarrollo de plantaciones agroindustriales, especialmente para la palma aceitera. Desde entonces, el área ha experimentado una creciente inmigración junto con los cultivos de palma aceitera de las grandes

53 La información de este sitio se obtuvo exclusivamente con entrevistas con el gobierno regional y terceras partes, pero no con la compañía misma. La información que se presenta refleja las opiniones y la información que estos informantes clave compartieron para el estudio y no necesariamente refleja las visiones de los autores.

compañías, asociaciones de agricultores y pequeños propietarios individuales. El proceso ha sido promovido por el gobierno regional mediante incentivos de inversión y planes futuros del desarrollo de una red vial. También ha sido facilitado por la disponibilidad de grandes áreas y condiciones ideales del suelo.

Cambio de uso del suelo en Zanja Seca

Plantaciones Ucayali SAC posee un total de 4759 ha en Nueva Requena (Coronel Portillo) y Curimana (Padre Abad) en el sector conocido como Zanja Seca-Bajo Rayal⁵⁴ De acuerdo con lo informado por varios agricultores, la DRSAU empleó falsos argumentos para negarles los derechos de propiedad sobre estas tierras para dárselos a la compañía de palma aceitera, las cuales fueron deforestadas por la compañía para dar paso al cultivo de este producto.

Cuando el gobierno empezó a dar apoyo a los agricultores asociados en 2005 para erradicar los cultivos ilícitos, un grupo de aproximadamente 110 ex cocaleros locales formaron la Asociación de Productores de Palma La Perla de Zanja Seca, con el objetivo de asegurar la tenencia de casi 4500 ha, sosteniendo que estos habían ocupado por varios años esas tierras. Su plan inicial fue producir palma aceitera, pero el plan cambió y dio inicio a una plantación de cacao orgánico a gran escala para exportación. Mientras esta asociación cumplía con los trámites requeridos ante la oficina responsable de titulación que operaba por entonces (COFOPRI), entre 2007 y 2012, la DRSAU culminó el proceso de adquisición de 12 481 ha de su propia propiedad mediante un proceso legal denominado inmatriculación,⁵⁵ el cual incluyó el terreno que había sido solicitado por la asociación. La DRSAU luego negó los títulos a la mayoría de los agricultores argumentando que la tierra tenía cobertura forestal (en cuyo caso no se puede otorgar título privado) y que quienes lo solicitaron no eran habitantes de dicha área, es decir que no eran lugareños,⁵⁶ sino más bien inmigrantes recientes que cultivaban coca en dicha tierra. Sin embargo, de acuerdo con informantes regionales clave, en 2012 la DRSAU vendió el mismo terreno a Plantaciones Ucayali SAC mediante un mecanismo simple y expedito denominado “venta directa” y otorgó la autorización del cambio de uso del suelo de forestal a uso agrícola. La DRSAU regularizó la venta luego de escribir un informe técnico en el que se dice que el suelo es apto para la agricultura y que el área ya no era un bosque sino un área degradada, y que por lo tanto era objeto de venta y de propiedad privada. La palma aceitera se plantó en dicha área el mismo año. En la comunidad vecina de Bajo Rayal, la compañía expandió sus terrenos en cerca de 826 ha de tierras de los agricultores entre 2013 y 2014, afectando a 60 agricultores —muchos de los cuales se encontraban viviendo allí desde antes de 2004— que perdieron sus derechos como resultado de esta acción. Los agricultores también han perdido derechos, debido a la aparición de invasores que muchas personas especulan son alentados por la propia empresa.

El proceso de asignación de tierras fue altamente impugnado entre los pequeños propietarios, las empresas privadas y el Estado. Las acusaciones de mal manejo y de corrupción se presentaron ante el Ministerio Público de Ucayali⁵⁷ en representación de los agricultores que sostenían que los funcionarios del gobierno pudieron haber recibido sobornos para beneficiar a la compañía. De acuerdo con las personas entrevistadas para este estudio, el gobierno regional favoreció el otorgamiento de derechos sobre la tierra a las compañías en lugar de otorgar derechos a los pequeños propietarios. En

54 Zanja Seca y Bajo Rayal son dos comunidades ubicadas en el río Bajo Aguaytía, un área que cubre el curso del río en su paso por los distritos de Curimana (Padre Abad) y Nueva Requena (Coronel Portillo) hasta la desembocadura del río.

55 La inmatriculación permite la conversión de tierras de propiedad del Estado a tierras propiedad de las agencias del gobierno regional para reservarlas para futuros proyectos agroindustriales. Este término fue definido como “un proceso por el cual la posesión de un área de tierra primero se saca del registro de bienes del Estado y se registra a nombre del gobierno regional.”

56 En otras palabras, no pudieron demostrar la actividad pacífica, continua y económicamente productiva previa a diciembre 31 de 2004.

57 De acuerdo con la Disposición No. 04-2013-FPEDCF-UCAYALI, Formalización y continuación de la investigación preparatoria del Ministerio Público de Ucayali.

tanto que los pequeños propietarios enfrentaron barreras burocráticas y se cuestionó su calidad de ocupantes de largo plazo de la tierra (solo a 17 agricultores se les reconocieron derechos de tenencia), las compañías tuvieron todas las facilidades y apoyo. De acuerdo con un informe elaborado por la Sociedad Peruana de Ecodesarrollo (SPDE), la venta requería un estudio de impacto ambiental (EIA) y un estudio de suelos dado que involucraba la tala del bosque, pero el gobierno regional no cumplió con hacer ese requisito y, en vez de ello, declaró que se trataba de un “proyecto de interés nacional.” Funcionarios del gobierno regional sostienen que estas acusaciones son infundadas y que provienen de “mafias de traficantes de tierras.”

Este caso también ha sido objeto de crítica por parte de otras áreas del gobierno regional, del Gobierno central, de instituciones no gubernamentales y de la sociedad civil, por la presunta falta de transparencia y las inconsistencias durante el proceso de asignación de tierras, así como por la disposición sin restricciones del gobierno regional que favorece la inversión privada en la expansión de operaciones agroindustriales de gran escala. Este caso ilustra de manera excepcional una forma en que las decisiones de uso del suelo se toman en respuesta a la promoción de la inversión privada. De acuerdo con informantes locales, la DRSAU prometió emitir los títulos, pero aprovechó ciertas leyes para demorar el proceso y negar permisos a los pequeños propietarios que afirmaban cumplir con los requisitos para estos certificados. De este modo, una oficina del gobierno regional estuvo en capacidad de promover la expansión de la palma aceitera a pesar de la existencia previa de las solicitudes de los pequeños agricultores. Más aun, el sector ambiental no supervisa la DRSAU, ya que ni el MINAM o la autoridad regional ambiental tienen poder o influencia sobre las decisiones relacionadas con la tenencia.

Cambio de uso del suelo en Tibecocha

Tibecocha se ubica a 10 km al noreste de Zanja Seca-Bajo Rayal, aproximadamente a 6 km de la ribera del río, más allá de las tierras de cultivos de los habitantes de Esperanza y Nueva Unión Progreso. De acuerdo con los entrevistados, acá la empresa Plantaciones Pucallpa SAC deforestó un área que adquirió de una asociación de agricultores ajena a la localidad que a su vez había adquirido antes de la DRSAU. Esto conllevó al conflicto con los pequeños propietarios locales que sostienen, como en el caso anterior, que la DRSAU les negó de manera inapropiada la tenencia de la tierra para dársela a la compañía de palma aceitera. Los entrevistados sostienen que este cambio de uso del suelo a gran escala no solo eliminó la fuente de animales de caza y de madera que las comunidades consumen, sino que también alteró y secó corrientes de agua, afectando los cultivos locales.

Esta tierra en un principio era tierra estatal “sin reclamar” de la cual hacía uso la población local para la caza, recolección y aprovechamiento de madera. En 2008, una asociación de agricultores (Comité de Productores Agropecuarios las Palmeras de Tibecocha) aplicó a la reclasificación de la tierra⁵⁸ y el otorgamiento del certificado (derechos de uso) de 5970 ha. Luego de que las autoridades locales de los caseríos intentaron sin éxito de reclamar el área, la DRSAU autorizó primero el certificado de posesión a la asociación en 2008 y luego un título de propiedad en 2010. El título se otorgó a la asociación sin tener en cuenta la Ley 1089, la cual requiere que quien reclama la tierra demuestre ocupación previa y el uso agrícola en el terreno en cuestión.

En 2011, la asociación le vendió el terreno a Plantaciones Pucallpa SAC. Los pobladores locales solo se dieron cuenta de la transacción en mayo de 2012, cuando la compañía empezó a talar bosque primario y secundario con excavadoras, y empezó a contratar trabajadores para preparar el suelo para la plantación. Así mismo, las autoridades locales informaron que los agricultores se sintieron forzados a vender sus tierras, pues se estaban quedando aislados ante las restricciones que la compañía les imponía para ingresar al área. Informantes indicaron que los especuladores de tierras —sobre lo cual los pobladores locales creen que la compañía los contrató— empezaron a comprar tierra de los

58 Para hacer el cambio de la clasificación de vocación del suelo de producción forestal o protección a agrícola

agricultores a bajo precio y luego la ofrecían en grandes bloques a la compañía. Luego de entrar en el área y como una forma de evitar posibles tensiones con las comunidades y para mejorar sus relaciones con la población local, la compañía contrató mano de obra local y empezó a brindar apoyo local (atención de emergencias, actividades deportivas e infraestructura). Las actividades denominadas “de apoyo social” han ayudado a suavizar la oposición al proyecto.

Como este proceso se culminó sin que los habitantes locales tuvieran conocimiento, quienes usaban esta área con cobertura de bosque para sus medios de vida se han visto forzados a aceptar los resultados. Sus expectativas del proyecto, sin embargo, han aumentado ya que ahora Plantaciones Pucallpa está ofreciendo crédito en la forma de una garantía, de plántulas de palma y de asesoría técnica para permitir que los agricultores locales produzcan palma aceitera, con la condición de que los productores le vendan su producto a la compañía. Varios informantes han expresado sospechas de que los agricultores terminen perdiendo sus tierras debido a la ejecución de una hipoteca y sostienen que esta puede ser una estrategia de mediano plazo de la compañía para adquirir más tierras.

A.1.4 Palma aceitera-San Martín: Barranquita – San Martín

En el año 2007, un total de 3000 ha de bosque primario en el distrito de Barranquita se vendió y poco después la compañía Grupo Romero la taló para sembrar palma aceitera. Al no tener previo conocimiento de esta transacción, la población local respondió denunciando a la compañía, afirmando que la tierra había sido talada sin haber cumplido con los requerimientos legales.

Antes del año 2007, estas 3000 ha se clasificaron como un bosque de producción permanente (BPP) y por lo tanto no podían ser vendidas o destinadas para la agricultura. Los residentes del pueblo de Barranquita, localizado a 10 km de esta área, la consideraban como un “bosque comunal”, aunque no habían solicitado oficialmente los derechos al gobierno regional. En 2006, el MINAGRI aceptó la solicitud del Grupo Romero de comprar el terreno y modificar el tamaño del BPP a 900 ha, permitiéndole a la compañía talar las restantes 2100 ha en un período de dos años. En 2007, la compañía empezó con la tala de las restantes 2100 ha a gran velocidad, antes de haber culminado y aprobado su EIA y antes de que el gobierno aprobara el cambio de uso del suelo a uso agrícola. El bosque fue completamente talado en menos de un año.

En el año 2007 los residentes de Barranquita informaron sobre estas acciones a los gobiernos municipal y regional. Con el apoyo del entonces alcalde del distrito, varios activistas de la iglesia católica asumieron en liderazgo en la coalición formada para defender Barranquita, que se denominó Comité de Lucha. En 2010, el gobierno municipal de Barranquita para el período 2007-2010 inició un caso jurídico a nivel provincial (Lamas) acusando a la compañía de: (1) talar 2100 ha sin tener un EIA aprobado;⁵⁹ (2) deforestar la totalidad del área en una sola etapa, cuando había sido autorizada para hacer el cambio de uso del suelo en dos partes;⁶⁰ (3) no dejar el 30% del terreno sin alterar (900 ha), y en su lugar haber hecho una tala selectiva en esta área de especies maderables valiosas; y (4) cambiar el tamaño del BPP, un área que también era considerada localmente como un área de “conservación” por parte de la población de Barranquita (incluso sin tener derechos). El Comité de Lucha protestó en contra de la compañía por no haber consultado con la población y no considerar el carácter de zonificación ecológica y económica (ZEE) elaborada por el gobierno regional en 2006. La compañía respondió argumentando, entre otras cosas, que la Ley Ambiental que establece el sistema de EIA (Decreto Legislativo No. 613) no entró en cumplimiento sino hasta 2009.⁶¹ Luego de tres años de haber iniciado el caso jurídico, el Grupo Romero fue declarado inocente de las acusaciones en octubre de 2013.

59 La Ley Forestal estipula que cualquier proyecto agroindustrial de gran escala debe presentar y tener su EIA aprobado antes del cambio de uso del suelo.

60 Las primeras 1100 ha en un año y el resto en el siguiente año.

61 Cuando la regulación de la Ley fue aprobada.

Al preguntar acerca de las motivaciones que pudo tener la empresa para hacer esto, los informantes señalaron los intereses del Gobierno nacional en invertir en palma aceitera para el consumo y uso doméstico, como se estableció en el Plan Nacional de palma aceitera en el año 2000. Los informantes sostienen que la empresa también reconoció que había tenido y que mantenía lazos con el MINAGRI, lo cual facilitó el cambio en la dimensión del BPP y la venta del área. También reconocieron la alianza de la compañía con el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y con el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). Del año 2004 al año 2006, el Gobierno nacional puso en marcha una serie de incentivos para la producción de biocombustibles, después de la cual el Grupo Romero buscó la conversión del bosque a uso agrícola.

Un informante del Grupo Palmas indicó las siguientes condiciones como las que sirvieron de lineamientos para la identificación de un área para su cultivo de palma: (a) no es una zona de amortiguamiento, (b) está lejos de comunidades indígenas, (c) la distancia (debe ser accesible), y (d) es un área con menos de 2000 mm de precipitación anual. Cuando se le preguntó si la compañía considera cultivar palma en tierras degradadas, esta persona enfatizó en que la empresa evita tales áreas pues tienden a figurar bajo titularidad de alguien, lo que podría conllevar a un potencial conflicto con los titulares de los derechos. También enfatizó que estas eran consideraciones importantes dada la escala de la inversión. De acuerdo con esta persona, hay varias razones por las que dan inicio al proyecto una vez que el área ha sido identificada: (1) la realización de un estudio de suelos en que se indique que es apto para el cultivo de palma aceitera antes de comprar el terreno,⁶² (2) la accesibilidad del área (se encuentra cerca de una carretera), y (3) apoyo del Proyecto Especial Alto Huallaga, una entidad del gobierno regional dedicada a la implementación de infraestructura, y de proyectos de inversión y ambientales.

A. 1.5 El territorio awajún: alquiler de terrenos – San Martín

Durante los pasados 20 años, el territorio de los indígenas awajún en la región Alto Mayo en San Martín ha sido alquilado o invadido por varias personas mestizas que durante las últimas cuatro décadas han migrado de la sierra peruana buscando tierras para la producción agrícola (café, arroz y maíz). El total de 137 811 ha que alberga a 14 comunidades awajún, aproximadamente 10 000 ha (en siete comunidades) están siendo alquiladas y 7000 (en cuatro comunidades) han sido invadidas. Los resultados para la comunidad awajún han significado deforestación, dependencia económica de las comunidades mestizas y el surgimiento de conflictos sociales, enfermedades y crímenes.

En los años 60 y principios de los 70, una importante ola migratoria trajo a la etnia awajún desde Alto Marañón y Alto Amazonas a San Martín y otras regiones en busca de bosques que les brindaran subsistencia de animales de caza. A mediados de los años 70, aproximadamente 7000 indígenas awajún se asentaron en Alto Mayo (en el norte de San Martín) y en 1974 las comunidades awajún recibieron derechos de tierras sobre aproximadamente 11 000 ha de bosque primario por parte del Gobierno peruano.

Los awajún se consideraban cazadores-recolectores, un grupo dependiente del bosque, pero con el tiempo se insertaron cada vez más a la economía de mercado. Los préstamos ofrecidos para la agricultura mediante el Banco Agrícola en 1985 durante la presidencia de Alan García, estimuló a la comunidad awajún a cultivar para obtener efectivo, y para hacerlo talaron áreas de bosque primario. Cuando en 1989 los préstamos se interrumpieron, los awajún no pudieron pagar los préstamos ni contar con recursos para mantener sus terrenos.

Con la construcción de la carretera marginal finalizada en 1978, los migrantes mestizos provenientes de la sierra establecieron asentamientos cada vez más cerca del territorio awajún, en busca de tierra

62 Los análisis de suelos se hicieron en 2006 por parte de consultores aprobados por el gobierno. Para entonces, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) en San Martín aprobó estos análisis aunados a los “conceptos” emitidos por el MINAGRI y el Instituto Nacional de Desarrollo (INDAE), dos entidades que ya no existen.

para la producción agrícola. El contacto con los mestizos incrementó la incidencia de crimen y enfermedades entre la etnia awajún. Sin embargo, la comunidad awajún notó la mayor capacidad técnica y financiera de los mestizos en la producción agrícola y comenzaron a recurrir a ellos en búsqueda de conocimiento y trabajo. En 1996, ante la inmensa necesidad económica, la comunidad awajún de Bajo Naranjillo empezó a alquilar sus tierras a mestizos para fines agrícolas, una práctica que se extendió a las comunidades awajún cercanas en los años siguientes. Los contratos originales de alquiler eran informales y no requerían de la autorización de los líderes de la comunidad o de la aprobación de la comunidad y no tenían límites o reglas sobre el precio del alquiler. La ausencia de reglas y de mecanismos de rendición de cuentas resultó en un número de problemas y conflictos. Por ejemplo, se reportó que algunos migrantes involucrados en hechos delictivos se escondieron en las comunidades y alquilaron tierras usando múltiples documentos de identidad y/o documentos de identidad falsos; algunos arrendatarios no pagaron a los awajún y algunos huyeron del área. Las invasiones de tierras también empezaron a ocurrir en varias comunidades. A la fecha, solo hay una comunidad que no ha alquilado sus tierras. Como resultado de una tala del bosque mucho más extensa, los miembros de la comunidad ahora deben caminar distancias mucho más largas para cazar sus animales de monte, dependen económicamente de los mestizos y enfrentan cada vez más conflictos sociales. Los awajún han presenciado cambios culturales importantes como resultado de su historia reciente de uso de la tierra y de la integración de miembros de su comunidad con la cultura mestiza que antes no conocían.

En los últimos años, los líderes y las organizaciones indígenas se vienen preocupando cada vez más por los impactos ambientales, sociales y económicos de las decisiones que toman sobre el uso del suelo. En 2009, con la asistencia técnica de la ONG Soluciones Prácticas, los líderes de la Federación Nacional Aguaruna del Alto Mayo (FERIAAM)⁶³ propusieron mecanismos de gobernanza extensivos para asegurar la equidad en las transacciones involucradas (incluyendo las reglas del proceso de toma de decisiones, un rango de precios, control de la deforestación, mecanismos de rendición de cuentas y un límite en el alquiler hasta el año 2021). Como resultado de estas discusiones, la FERIAAM recientemente prohibió que las comunidades alquilaran terrenos luego de que los contratos actuales expiren.

Muchos informantes hablaron de la tendencia de alquilar durante este período de tiempo como un “virus contagioso” que se esparció de una comunidad a la otra hasta que la mayoría de las comunidades awajún se encontraron alquilando sus tierras. De igual forma, de acuerdo con un informante clave, todas las comunidades que sufrieron invasiones tenían líderes y autoridades que se consideraban corruptas.⁶⁴

Los entrevistados que pertenecen a la comunidad awajún notan que su situación financiera ha empeorado, pues 20 años después siguen dependiendo económicamente de la población mestiza y no cuentan con suficiente capacidad financiera o técnica para la producción agrícola. También consideran que sus prácticas culturales y su antigua forma de vida —arraigada en la caza y la recolección— han desaparecido rápidamente. Como lo expresa un líder de la comunidad:

“Acá existen dos mundos, el indígena y el occidental. Antes, nuestros ancestros vivían en un inmenso bosque sin electricidad, carros, etc. ... un ambiente sin contaminación. Hemos olvidado nuestra

63 De las 14 comunidades, 13 están afiliadas a la FERIAAM.

64 Por ejemplo, de acuerdo con un informante, en la comunidad de Cachiyacu un funcionario corrupto de la municipalidad de Moyobamba actuó en socio con varios líderes mestizos y de la comunidad indígena alentando a los mestizos a invadir terrenos y para crear la comunidad Cielito Lindo dentro de la comunidad indígena de Chachiyacu. De acuerdo con este informante, un líder indígena supuestamente recibió pagos para parcelar la tierra, y aun así no hizo ningún esfuerzo para resolver los conflictos entre las comunidades indígenas y mestizas, y recibió pagos por parte de la comunidad mestiza. En la comunidad de Moroyacu, los mestizos alquilaron terrenos sin autorización a un líder en 2010, y prosiguieron a cultivar coca. Los problemas emergieron rápidamente cuando los indígenas confrontaron a los mestizos, lo que resultó en la muerte de varios indígenas.

cultura, nuestras costumbres —cazar, recolectar, pescar— tres actividades que solíamos practicar. No había necesidades ... la educación empezó y llegaron los profesores. Todos tenían que sobrevivir ... nuestra cultura no se basaba en el dinero, en la economía [de mercado]. Los profesores introdujeron la idea de la economía [de mercado] [a la que nos tuvimos que integrar].”

A.2 Sitios orientados a la disminución de emisiones

A.2.1 AIDER-Tambopata: el proyecto REDD+ y la Asociación para la Investigación y el Desarrollo Integral (AIDER) y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) – Madre de Dios

Este proyecto REDD+ incluye la cogestión de la Reserva Nacional Tambopata y de una sección de la Reserva Nacional Bahuaja Sonene por parte de la ONG peruana AIDER y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). El proyecto está consolidado por un contrato de 20 años (2008 – 2028). Se localiza en la provincia de Tambopata y comprende un total de 573 299 ha.⁶⁵ La compañía aseguradora peruana Pacífico Seguros aseguró el pago parcial de créditos de carbono que se empleará para cubrir los costos de los proyectos de monitoreo, investigación y extensión a la comunidad para las áreas protegidas y las comunidades en la zona de amortiguamiento. En el proyecto REDD+, AIDER trabaja en la actualidad en dos asentamientos (Nueva América y Sandoval) y en dos comunidades nativas (Palma Real y Sonene)⁶⁶ El proyecto también recibió las certificaciones VCS y CCB Oro en 2013 y se verificará anualmente.

La expansión de la carretera interoceánica en 2005 y el creciente precio del oro en 2008 causaron la migración y ocupación de tierras, además de minería ilegal en la zona de amortiguamiento de la reserva. Un estimado de 1189 ha se deforestaron anualmente durante los primeros 10 años del proyecto como consecuencia de la ocupación de tierras a lo largo de la carretera. El objetivo del proyecto es reducir la deforestación y degradación forestal, evitando la emisión de 457 750 tCO₂e al año. Para ello, pretende detener la expansión de las actividades agrícolas y mineras en la zona de amortiguamiento y promover las actividades de conservación. Otro objetivo es fortalecer la oficina regional del SERNANP en Madre de Dios y el apoyo de la población local mediante la introducción de guardaparques voluntarios de las comunidades locales, brindando soporte técnico y mejorando la participación y la colaboración de la comunidad.

En 2008, AIDER diseñó el proyecto REDD+ y le propuso al SERNANP cogestionarlo mediante un contrato. Como resultado, AIDER atiende los asuntos con las agencias auditoras de carbono y con potenciales compradores, mientras que el SERNANP participa en el monitoreo y las actividades de extensión a la comunidad, examina los planes de AIDER y tiene la autoridad legal de disolver el contrato en caso de que AIDER no cumpla con su parte. Sin embargo, los entrevistados del SERNANP sintieron que su participación en el diseño fue mínima. Los representantes del Comité de Gestión Ambiental de Tambopata, que comprende usuarios individuales del suelo, miembros de la comunidad de la zona de amortiguamiento y representantes del SERNANP, es responsable de examinar los planes de gestión de AIDER y puede influir en la decisión de permitir o negar actividades específicas de gestión del suelo y de uso del suelo.⁶⁷ Sin embargo, la última decisión para autorizar los permisos de uso del suelo y las actividades relacionadas todavía está en manos de la Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre (DRFFS). Además, de acuerdo con AIDER, las comunidades no participaron

65 El proyecto incluye los distritos de Inambari y Tambopata

66 Las comunidades y organizaciones adicionales con las que AIDER planeaba originalmente realizar actividades en este PDD eran: Nueva América, Loero y Jorge Chávez, la asociación minera APAYLOM, y la comunidad nativa Infierno. Infierno abandonó el proyecto para implementar su propio proyecto REDD+ con AIDER.

67 Este acuerdo proviene más del plan de cogestión del parque que del proyecto REDD+.

durante la totalidad del diseño del proyecto debido al sentimiento de desconfianza hacia AIDER y hacia las ONG en general en la región en los inicios del proyecto. AIDER decidió no involucrar directamente a las asociaciones mineras (APAYLOM y AMATAF) y a las asociaciones de agricultores que habían incluido inicialmente, lo que causó el sentimiento de que AIDER los había abandonado por causa de los conflictos mineros y del estatus legal indeterminado de la asociación.

En 2011 la aseguradora Pacífico Seguros firmó un acuerdo previo con AIDER para demostrar su interés en la compra de carbono. Sin embargo, muchas comunidades empezaron a perder interés en colaborar con AIDER dados los retrasos en la venta de los créditos de carbono y de las actividades financieras. Solo después de varios viajes, talleres y de un proyecto de trabajo con las comunidades sobre gobernanza forestal, ordenamiento territorial y planificación de medios de vida que AIDER inició en 2012 con Rainforest Alliance y la USAID, AIDER pudo demostrar la sostenibilidad del proyecto y su compromiso a largo plazo en el área.⁶⁸ AIDER y el SERNANP finalmente firmaron un contrato en 2013 por USD 500 000 para costear el monitoreo, investigación y proyectos de alcance comunitario en las áreas protegidas y comunidades localizadas dentro de la zona de amortiguamiento.

De acuerdo con AIDER, uno de los beneficios más importantes del proyecto para las comunidades es la creciente protección de ocupantes ilegales de terrenos involucrados en las actividades agrícolas y mineras, resultado del creciente número de puntos de control dentro de la zona de amortiguamiento del parque⁶⁹ y el estricto cumplimiento de la ley. Aunque las “fugas” continúan, los guardaparques han confiscado equipo para minería. El SERNANP se beneficia de esta relación con AIDER al recibir el equipo necesario y capacitación adicional por parte de especialistas de la ONG. Esto es especialmente importante dado que la oficina regional del SERNANP no recibe suficientes fondos del presupuesto nacional para llevar a cabo su mandato. De igual manera, las comunidades se benefician de una mejor seguridad, apoyo técnico y asesoría legal. AIDER también ha brindado capacitación a guardaparques jóvenes del SERNANP y a guardabosques (tanto voluntarios como asalariados), así como a guías turísticos. Además, ha realizado proyectos agroforestales en las comunidades nativas de Palma Real y Sonene, y en el asentamiento Nuevo América, para brindar fuentes alternativas de ingresos; también está actualizando los planes de gestión turística del asentamiento de manera que las familias que viven cerca del lago Sandoval (un destino importante para turistas e investigadores) puedan participar en actividades turísticas.

Sin embargo, los beneficios adicionales siguen siendo inciertos pues la financiación de las ventas de carbono no había ocurrido todavía durante la fase de campo de este informe.⁷⁰ La comunidad de Infierno asistió a las reuniones sobre REDD+ de AIDER en 2013, pero luego decidieron crear su propio proyecto REDD+ basado en ecoturismo. Desde la culminación de este estudio, AIDER empezó a vender créditos de carbono mediante el proyecto de agroforestería relacionado con el cacao proveniente del Fondo para el Clima Althelia.⁷¹

En términos generales, los empleados del SERNANP quisieran ser participantes más activos en el proyecto REDD+. Se quejan de que la DREHM no ayuda a controlar la minería ilegal en la zona de amortiguamiento (pues solo se ocupa de mineros o de concesiones que están en proceso de formalizarse) pero podría beneficiarse de una alianza con el SERNANP. El SERNANP también

68 Adicionalmente, AIDER se unió a la Rainforest Alliance en 2012 con el financiamiento de USAID, con el trabajo en un proyecto que involucra comunidades y sus componentes forestales: gobernanza forestal, ordenamiento territorial y planeación de actividades de medios de vida. Aunque esto no forma parte del proyecto REDD+, AIDER siente que brinda beneficios a las comunidades y ayuda a complementar las actividades del proyecto REDD+.

69 El SERNANP ha ubicado nueve torres de control en la zona de amortiguamiento del parque e incrementó el monitoreo y control en el área.

70 Esta investigación podría hacer uso de entrevistas adicionales con miembros del comité y de las comunidades. Para el caso de minería de La Pampa se entrevistaron a los miembros del comité, pero no específicamente sobre este proyecto REDD+ y como resultado se carece de su perspectiva.

71 Ver http://unfccc.int/secretariat/momentum_for_change/items/9254txt.php

percibe que la policía y el Gobierno Regional de Madre de Dios deben participar más y tener más comunicación con la DREHM, pero no hay fondos que paguen las visitas de los oficiales a áreas problemáticas. Respecto a los gobiernos municipales, AIDER indica que no están muy involucrados en el proyecto o en el área. El gobierno municipal demostró más interés en promover las actividades de turismo en la región, pues ven en el turismo una opción económica viable. Funcionarios de AIDER y del SERNANP también expresaron la necesidad de establecer más alianzas con miembros de comunidades vecinas y grupos como APAYLOM y AMATAF (los cuales han ayudado a los mineros de la zona de amortiguamiento y del área del proyecto).

A.2.2 BAM – MDD: el proyecto Bosques Amazónicos S.A.C. (BAM) de REDD+ y la Federación de Productores de Castaña de Madre de Dios (FEPROCAMD) – Madre de Dios.

Este proyecto REDD+, que tiene una duración de 31 años (2009 – 2040),⁷² incluye una sociedad entre la empresa ambiental privada peruana Bosques Amazónicos (BAM), la Federación Departamental de Productores de Castaña de Madre de Dios (FEPROCAMD), y 400 concesionarios de aprovechamiento de castaña. Los objetivos de este proyecto incluyen la prevención de la deforestación evitando la invasión por parte de ganaderos y agricultores de las áreas de concesión de castaña, mejoramiento de las técnicas de gestión forestal de la compañía privada, y el impulso de la competitividad de los castañeros en el mercado mediante la construcción de una planta procesadora de castaña. El proyecto, localizado en las provincias de Tahuamanu y Tambopata, comprende 308 757 ha dentro de un área de proyecto más amplia de 1 015 316 ha (VCS PDD-BAM 2012). El área más grande incluye más de 600 concesionarios de castaña que no participan, así como terrenos agrícolas adyacentes, otras concesiones forestales y áreas de minería. Desde el año 2000, el área del proyecto ha sufrido una pérdida de cobertura forestal anual de 1,23%, debido principalmente las chacras y pastizales de invasión que se ubican a lo largo de la carretera interoceánica, incendios forestales y actividades mineras ilegales. Al tener un promedio de 800 ha de extensión, los concesionarios de castaña no pueden vigilar o proteger sus áreas durante todo el año (Entenmann 2012, 46; Zelli et al. 2014). Se calcula que en los primeros 10 años del proyecto se evitará la deforestación de 100 297 ha y se alcanzará la reducción de 21 925 266 tCO₂e dentro del área del proyecto (VCS PDD-BAM 2012).

El proyecto presentó su primer documento de diseño (PDD) en septiembre de 2009, seguido de varios pasos que BAM inició las negociaciones sobre el mecanismo de distribución de beneficios (MDB) con la participación de la junta directiva que había creado. Esta junta está compuesta por un representante (elegido por votación) de cada una de las 11 asociaciones de castañeros de la localidad, así como de un presidente y cuatro delegados electos. Algunas personas cuestionaron la naturaleza representativa de la junta, ya que el diseño del MRP fue decidido con limitada participación o aportes de parte de los mismos miembros de la asociación (Garrish et al. 2014). Las entrevistas con participantes locales revelaron varias preocupaciones locales acerca del proyecto, como miedo de que no se les compense de forma adecuada por la pérdida de ingresos forestales, que no se llegue a implementar, y que los titulares de concesiones pierdan sus derechos sobre la tierra. Los autores sostienen que tales preocupaciones se deben en gran parte a malentendidos que no se aclararon o a rumores generados dentro de las comunidades. Garrish et al. (2014) también sugiere que es posible que durante las etapas tempranas del proyecto se les haya comunicado a los titulares de las concesiones resultados poco realistas con el fin de estimular su participación.

En 2011, cuando los concesionarios firmaron los acuerdos, BAM sufrió una crisis económica y la construcción de la planta de procesamiento se detuvo. Esto generó desconfianza entre los concesionarios, aunque para entonces aún estaban interesados en continuar el proyecto ante el prospecto de una planta, lo que influyó fuertemente en su decisión de participar. En 2012, el proyecto recibió la verificación VCS y las partes firmaron un acuerdo vinculante: BAM brindará a los

⁷² La duración del contrato debe ser menor de 40 años ya que a la mayoría de concesiones de castaña legalizadas entre 2002 y 2007 involucradas en este contrato se les asignaron 40 años.

concesionarios el procesamiento de castaña, con un 70% de la ganancia neta para los concesionarios y un 30% para BAM. La idea era que la planta compraría la castaña a precios justos garantizados y ayudaría a incrementar los ingresos de los titulares de las concesiones. Adicionalmente, BAM recibirá el 70% de los pagos por carbono para el área del proyecto y los concesionarios un 30%. Este acuerdo permitió que FEPROCAMD firmara contratos individuales con concesionarios de castaña interesados en los cuales las personas conceden sus derechos de vender servicios ambientales y carbono de sus concesiones, y FEPROCAMD luego cedería estos mismos derechos a BAM. Sin embargo en octubre de 2013, BAM no había vendido ningún crédito de carbono ni había construido la planta, pero había comprado el terreno en el que la planta se construiría y el equipo para empezar la construcción. No es claro cómo el proyecto solucionará las fluctuaciones del precio el cual se rige por los mercados internacionales (Garrish et al 2014).

Como parte del proyecto, los titulares de concesiones de castaña legalmente pueden usar 1 – 2 ha dentro de sus concesiones para agricultura, pero no se les permite talar bosque primario, solo vegetación secundaria. Muchos de los concesionarios no estaban enterados de ningún recurso contractual; en otras palabras, qué sucedería si algún participante (FEPROCAMD, BAM y los concesionarios) no cumplía con sus obligaciones o si los concesionarios decidieran abandonar el proyecto. Además, ni FEPROCAMD ni los concesionarios tenían clara la cantidad de carbono que se esperaba capturar, o cuánto se ganaría con la venta de carbono (Garrish et al. 2014).

Además de los dos beneficios principales, la planta de tratamiento de castaña y los pagos por créditos de carbono, BAM también ayudó a reestablecer y registrar legalmente FEPROCAMD en 2010. Adicionalmente, FEPROCAMD brindó asistencia técnica y económica para desarrollar planes de manejo forestal (PMF, AOP y quincenales) y a cosechar y comercializar madera. En 2009, BAM invirtió USD 500 000 en FEPROCAMD y en el proyecto, en tanto que otros USD 1,4 millones se destinaron a trabajos e infraestructura de FEPROCAMD, incluyendo la planta de procesamiento. Ante los problemas que los concesionarios de castaña tienen con las invasiones a sus terrenos por parte de mineros y agricultores,⁷³ FEPROCAMD también brindó asistencia legal a los concesionarios para solucionar asuntos de multas y disputas que tenían ante la agencia reguladora OSINFOR. FEPROCAMD y sus concesionarios de manera general coincidieron en que los gobiernos nacional, regional y distrital estaban ausentes. Al momento de escribir este reporte, el proyecto había sido suspendido como resultado de la insuficiencia de fondos por los altos costos de las transacciones necesarias para el proyecto y por la demora en la venta de créditos de carbono.

A.2.3 ACCA – ACOMAT: proyecto de la Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica (ACCA) y de la Asociación de Concesionarios Forestales Maderables y no Maderables de las Provincias Manu y Tambopata (ACOMAT) – Madre de Dios

La ONG ACCA promovió la creación de ACOMAT para consolidar la conservación de áreas en un corredor biológico que conecta las áreas nacionales protegidas de Tambopata y Manu. ACOMAT consiste de 11 concesionarios y cuatro diferentes tipos de uso del suelo (ecoturismo, conservación, madera y PFM), y comprende un área de 316 282 ha. Los concesionarios varían desde individuos hasta compañías privadas y ONG. En total, el 51% del área consiste en concesiones forestales y 48% de concesiones de conservación. El área de concesión de conservación de ACCA denominada Los Amigos, es la más grande (con 145 954 ha) y se localiza en el centro. Como parte de este proyecto, ACOMAT planea detener el problema de deforestación y degradación causado por las invasiones de terrenos por parte de mineros ilegales y comerciantes de madera ilegal, en tanto que planea mejorar el uso actual del suelo para aquellas áreas. Los concesionarios proponen delimitar las zonas de amortiguamiento alrededor de sus territorios para garantizar la conservación de la diversidad biológica y recuperar las áreas de producción. El proyecto incluye varias actividades que promueven técnicas de gestión forestal sostenible, como la certificación del Consejo de Administración Forestal (FSC),

⁷³ Una fracción de la zona del proyecto (2,9% o 8053 ha) presenta derechos superpuestos con concesiones mineras (Garrish et al 2014).

incremento de las áreas de conservación y/o reforestación dentro de cada concesión, implementación de alternativas de agroforestería y acuicultura, y pagos por servicios ambientales. ACOMAT no está involucrado con un proyecto REDD+ y aún no tiene un proyecto para la obtención de recursos financieros públicos y/o privados.⁷⁴

Pocos años antes de la creación de ACOMAT, el área de conservación Los Amigos de ACCA se sometió a la certificación VCS y CCBA para un proyecto REDD+, pero ACCA no pudo obtener la certificación debido al bajo nivel de amenaza de deforestación en su área de conservación. Este período coincidió con una creciente migración que llegó a desarrollar actividades mineras y se generó creciente presión de las personas que entraban por el río desde el corredor minero. ACCA adicionó de manera estratégica otra concesión vecina con la esperanza de obtener la certificación VCS y poder usar el mecanismo REDD+ como una fuente de financiamiento para promover el manejo sostenible en el corredor más grande. Para tal fin, se creó ACOMAT como parte del proyecto ACCA en agosto de 2011. En caso de que se acepte este proyecto piloto ACOMAT, las comunidades podrán cubrir parcialmente los costos de control, vigilancia e investigación en el área de la concesión. Por lo tanto ACOMAT es importante para ACCA pues incrementa el potencial de financiación para la ONG y su área de conservación Los Amigos. Al formar una asociación, ACOMAT pudo establecer una alianza y podría potencialmente ayudarlos a proteger sus áreas de tala ilegal e invasión de tierras, a la vez que hace que sea más probable que sean escuchados por actores externos (es decir, entes regionales y nacionales y agencias internacionales) sobre la minería ilegal en sus áreas y para recibir asistencia técnica y administrativa. Es necesaria la asistencia administrativa para consolidar la documentación legal de los concesionarios y crear alternativas sostenibles de uso de recursos naturales en sus concesiones (es decir, certificación, reforestación, agroforestería, desarrollo de ecoturismo, acuicultura y pago por servicios ambientales).

Los participantes del proyecto que fueron entrevistados mencionaron varios incentivos tangibles e intangibles que han influido en algunos miembros para lograr su participación en el proyecto, aunque otros no perciben que estos sean beneficios. Los beneficios mencionados varían desde asesoría técnica y legal hasta el mejoramiento de las relaciones entre vecinos y la seguridad de tenencia de la tierra. En particular, los concesionarios de ACOMAT frecuentemente tienen conflictos con vecinos y problemas con intrusos, particularmente en el área de mayor riesgo de deforestación que se ubica a lo largo del río pues está cerca del corredor minero y de las presiones que a este se asocian. Otros asuntos incluyen superposición de títulos de tierras, especialmente con concesiones mineras y chacras ubicadas en la zona fronteriza sur. Los concesionarios que están a lo largo del límite norte tienen problemas con comunidades nativas aisladas que usan sus bosques.⁷⁵ Otro conflicto importante de tenencia de tierra que no se ha resuelto es la entrada de familias aymara bolivianas que entran a la concesión de conservación Los Amigos.⁷⁶ Los concesionarios también expresaron su preocupación sobre un camino privado que la compañía Tropical Wood está expandiendo en su concesión. Este camino conectaría con la carretera interoceánica, y muchos miembros de ACOMAT están preocupados de que facilitará las invasiones al área, especialmente si no están bien vigiladas.

Los concesionarios sugieren que el desarrollo del proyecto fue justo y que hubo comunicación consistente con ACCA durante las reuniones iniciales de ACOMAT. Sin embargo, esta comunicación disminuyó debido a los limitados recursos financieros de ACCA para facilitar los viajes del personal para asistir a las reuniones. Los concesionarios expresaron un interés en el proyecto y en invertir tiempo en él si vieran que disponibilidad de financiamiento. Al momento de este estudio, aún

74 En 2014, el proyecto ACOMAT se suspendió por los costos de desarrollar el proyecto y los retos que surgieron en el proceso.

75 Se está ejerciendo presión en la zona de San Juan por los recolectores de castaña que cazan de manera ilegal.

76 En 1995 el presidente de Perú Alan García aprobó una ley que permitió que 300 familias descendientes de indígenas aymara de Bolivia se trasladaran a Madre de Dios y obtuvieran 50 000 ha, las cuales se encuentran en su totalidad dentro del área de conservación actual. Las familias nunca se acercaron al área, pero han hecho intentos recientes para reclamar este territorio. Este conflicto no se ha resuelto aún.

mostraban interés pero notaron que era difícil progresar sin fondos para los viajes del personal. El personal de ACCA y los concesionarios hablaron de la necesidad de reunirse por lo menos una vez al mes para mantener un flujo consistente de información, lo cual ha motivado a ACCA a seguir buscando potenciales fuentes de financiamiento. Sin embargo, como un resultado de los insuficientes fondos causado por los altos costos del proyecto y el retraso de las ventas de carbono, el proyecto se ha detenido.

A.2.4 AIDER – Ucayali: proyecto REDD+ de la Asociación para la Investigación y el Desarrollo Integral (AIDER) con comunidades indígenas – Ucayali

Este proyecto —titulado Valoración de servicios ambientales en los bosques de siete comunidades indígenas en Ucayali, Perú— lo está implementando la Asociación para la Investigación y el Desarrollo Integral (AIDER) con el financiamiento de la Organización Internacional de Maderas Tropicales (OIMT). El proyecto busca fortalecer las capacidades técnicas y de manejo forestal sostenible de siete comunidades indígenas⁷⁷ mediante herramientas como la certificación, reforestación, recolección de PFM, vigilancia del bosque y participación en el mercado de carbono. AIDER concibió el proyecto como una continuación de sus proyectos anteriores de manejo forestal comunitario en las comunidades shipibo-conibo que implementó desde el año 2000. Las actividades del proyecto empezaron en abril de 2012 en siete comunidades identificadas por su alta dependencia de sus recursos forestales. En estas comunidades hay 1000 familias aproximadamente y tienen títulos colectivos sobre un área de 142 247 ha. El proyecto cubre un área de bosque de 127 004 ha (VCS PDD-AIDER 2014).

A pesar de que la tenencia de la tierra no es un problema, los bosques de las comunidades están bajo constante amenaza por la tala ilegal, la exploración de petróleo, el cultivo ilegal de coca, la construcción de caminos y la inmigración. También enfrentan amenazas por la mala gestión de sus planes anuales de manejo forestal al momento de aprovechar madera. El objetivo general del proyecto REDD+ de AIDER es mejorar los medios de vida, promover la conservación de la diversidad biológica y mejorar la comercialización de productos maderables y no maderables y de servicios ambientales, particularmente carbono. El plan es que durante los primeros diez años del proyecto se conserven 1826 ha anualmente en el área al detener la deforestación y evitar la emisión de 5 699 386 tCO₂e (AIDER 2014). El proyecto cuenta con flujo de caja para 20 años que cubre los costos operativos y la asistencia técnica. Los contratos son firmados entre la comunidad y las compañías de aprovechamiento de madera.

AIDER inició este proyecto como una continuación de su trabajo en manejo forestal sostenible con estas comunidades desde el año 2000, cuando brindaba asistencia técnica para la gestión forestal, promovía actividades económicas sostenibles y apoyaba el monitoreo y vigilancia del bosque. AIDER escogió a siete comunidades con base en su interés y voluntad de proteger sus bosques, así como en su participación en los primeros esfuerzos (Rodríguez-Ward y Paredes del Águila 2014).

Las actividades del proyecto REDD+ se iniciaron en 2012 y al momento de esta investigación consistieron principalmente de reuniones, talleres, estudios y actividades de monitoreo y vigilancia del bosque llevadas a cabo en las siete comunidades. En 2013, la AIDER se reunió con líderes de la comunidad para discutir un mecanismo explícito de distribución de beneficios en relación a pagos de carbono y otros beneficios. AIDER sugirió que parte de las ganancias se emplearan para cubrir el costo de vigilancia de los terrenos que harían miembros de la comunidad. Las comunidades estuvieron de acuerdo mediante acuerdos verbales a los que se llegó en asambleas comunales, aunque no se había firmado ningún contrato o acuerdo en agosto de 2014. AIDER está a cargo de implementar las actividades del proyecto que requieren de la aprobación de asambleas comunitarias y es responsable de divulgar toda la información concerniente al progreso del proyecto. Personal de AIDER mencionó que

⁷⁷ Las siete comunidades indígenas de Callería, Curiaca, Flor de Ucayali, Pueblo Nuevo de Caco, Puerto Nuevo, Roya y Sinchi Roca, se escogieron con base en su interés en involucrarse en actividades previas de manejo forestal sostenible.

mantendrá su “rol de asesor” durante el proceso de diseño del MDB, presentando a las comunidades un conjunto de mecanismos alternativos y permitiéndole a las comunidades proponer y desarrollar sus propios mecanismos de distribución de beneficios con el objetivo principal de alcanzar un acuerdo equitativo (comunicación personal con Daniz del Águila, 2013). De acuerdo con AIDER, luego de que se llegue a un acuerdo sobre el MDB, ayudará a la comunidad a vender los créditos de carbono en el mercado. Sin embargo, no existe información sobre cómo funcionará al final o cómo se financiarán los servicios técnicos de AIDER.

AIDER alentó a cada comunidad a establecer un grupo consultivo conformado por seis miembros de la comunidad quienes participarán y recibirán entrenamiento en temas relacionados con el manejo forestal y REDD+. De acuerdo con AIDER, el grupo será responsable de la divulgación de la información sobre REDD+ en las comunidades. De acuerdo con autoridades comunales, el grupo consultivo no tiene poder de decisión, sino que todas las discusiones se discuten y toman en asambleas comunitarias. El grupo también trabajará con “equipos de vigilancia de recursos naturales” ya existentes⁷⁸ que controlarán las actividades locales, a la vez que se asegurarán de que la extracción de recursos naturales se realiza de acuerdo a los planes de manejo y que se respeten los contratos firmados por las comunidades con el servicio forestal. La elección de grupos consultivos, sin embargo, no está exenta de críticas. Algunas personas entrevistadas explicaron que la gente en las comunidades siente que todos los miembros de la comunidad deben recibir el mismo entrenamiento e información, y desaprueban la idea de elegir un comité que hará que un pequeño grupo tenga más conocimientos que el resto de la comunidad.

Los líderes comunitarios entrevistados mencionaron como un beneficio técnico parcial del proyecto el recibir entrenamiento en técnicas sostenibles de extracción de madera y esperaban generar ingresos adicionales para mejorar la gestión y administración de la tierra y el bosque. También dijeron que percibían cómo las comunidades estaban mejor organizadas para mejorar el manejo forestal y evitar la tala ilegal, como un resultado tanto de sus intervenciones como de proyectos previos de manejo forestal comunitario. Un informante clave de AIDER destacó que las comunidades habían ganado conocimiento sobre REDD+ y sobre los pagos por servicios ambientales. Sin embargo, en un estudio más profundo a nivel de comunidad, Rodríguez-Ward y Paredes de Águila (2014) dan cuenta de una falta de entendimiento generalizada sobre REDD+ y confusión sobre su significado, pues pocas unidades de hogar habían oído o entendido el proyecto de AIDER. Estos autores notan que esta falta de conocimiento puede deberse a que AIDER había iniciado la divulgación de la información hacía pocos meses y que era difícil que las comunidades separaran el proyecto REDD+ de las actividades previas que habían realizado con AIDER.

Los líderes entrevistados también expresaron un número de preocupaciones sobre su participación en el proyecto. Se espera que realicen prácticas sostenibles de manejo de recursos naturales sin talar el bosque, así como participar en la vigilancia del territorio. Las personas entrevistadas se mostraron preocupadas de que como resultado tuvieran que cambiar y/o restringir sus actividades de subsistencia, lo que podría traer la reducción de sus ingresos familiares sin la debida compensación. También les preocupa que el proyecto no provea una fuente de ingreso alternativa y que no proteja sus bosques frente a las demandas de las grandes empresas. Algunas personas también temían no estar suficientemente informadas de las actividades de REDD+ planeadas y de que solo un selecto grupo de miembros de la comunidad se beneficiaría, como ha sucedido con previas intervenciones externas. Entre tanto, AIDER expresó preocupaciones sobre los riesgos que involucra trabajar con comunidades, sugiriendo que las comunidades con frecuencia han abandonado acuerdos previos realizados con otras partes. Adicionalmente, las luchas internas de poder han conllevado a una gobernanza local inestable pues los jefes y las autoridades con frecuencia son reemplazadas o retiradas.

78 Establecidos como parte del Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) participativos de AIDER

AIDER presentó el documento de diseño del proyecto en agosto de 2014, luego de la culminación de nuestro trabajo de campo y durante el proceso de análisis de datos de este estudio. El documento incluye un resumen de la organización y estructuras de gobernanza⁷⁹ establecidas para la distribución de beneficios, así como el mecanismo definitivo de distribución de beneficios discutido y aprobado por las comunidades. Cada comunidad desarrolló su propio mecanismo, el cual incluye diferentes beneficiarios, métodos de transferencia de fondos y actividades a financiarse con los futuros ingresos provenientes de REDD+. En la mayoría de las comunidades, los pagos por carbono se recibirán a través de transferencias a las cuentas bancarias de las comunidades y serán administradas por los consejos comunitarios con la autorización de la comunidad durante asambleas. Una comunidad decidió que parte de los ingresos se usarían para hacer pagos directos a los hogares. En otras comunidades, los ingresos irán al fondo comunitario para cubrir los costos de las actividades de reforestación, vigilancia del territorio y planes de manejo forestal.

A.2.5 BAM – Ucayali: proyecto de reforestación REDD+ Bosques Amazónicos (BAM) – Ucayali

La empresa privada BAM administra el proyecto Campo Verde en el área del mismo nombre en el distrito de Pucallpa, provincia de Coronel Portillo. El objetivo del proyecto es convertir suelos degradados, casi inútiles, en un proyecto de reforestación a gran escala de almacenaje de carbono con especies de alto valor maderable. El total de la propiedad de 16 493 ha está dividida en tres propiedades pertenecientes a BAM: 1) Campo Verde registrada en 1992 con 1474 ha; 2) Marianita, registrada en 1985 con 2289 ha; y 3) Selva Maestra registrada en 2000 con 12 730 ha.⁸⁰ De acuerdo con el documento de 2008 de diseño de proyecto, aunque se encontraba en los planes que el proyecto cubriera la reforestación de 739,63 ha, solo 602 ha podían plantarse ya que gran parte de las áreas restantes no se podían reforestar. El proyecto colinda con tres comunidades y está cerca de otras siete, pero no hay comunidades viviendo al interior. Habitantes urbanos poseen propiedad privada en los límites del proyecto que se emplea principalmente para ganadería y producción de palma aceitera, plátano, yuca y otros cultivos.

El proyecto de BAM se concibió en 2007 como una plantación comercial y así le fue requerido por parte del MINAGRI. En el área efectiva de plantación, el suelo estaba muy degradado e improductivo a causa de los efectos del sobrepastoreo y los incendios, lo que aumenta los requisitos para su restauración. La reforestación actual en el área, por ende, es muy pequeña en comparación con el área total de la propiedad, aunque la compañía espera usar más de sus tierras para reforestación, dependiendo de su capacidad financiera. El DDP se terminó en 2008 y se validó por el Estándar Verificado de Carbono (VCS en inglés), y los estándares de Clima, Comunidad y Biodiversidad (CCB) en 2009. El inventario de carbono se terminó en 2010. Durante un período de acreditación de 30 años (VCS) BAM tiene como objetivo almacenar 170 000 toneladas de carbono. La compañía vendió 11 000 créditos de carbono a la aerolínea LAN a USD 8 por tonelada métrica en 2011; y una compañía brasilera de cosméticos (Natura) compró 34 000 créditos de carbono en 2013.

BAM invitó a las comunidades durante la primera etapa del proyecto a ingresar a la plantación para recibir información. Aunque el proyecto es independiente, la compañía quería formar “alianzas estratégicas” con las comunidades vecinas. Durante estas visitas, expresó su deseo de fortalecer lazos con sus vecinos y establecer acuerdos que beneficiaran a ambas partes. El personal de BAM se reunió

79 Las estructuras de gobernanza incluyen: (1) una junta del proyecto REDD+ conformada por un representante de cada una de las siete comunidades que estará a cargo de coordinar y conducir las actividades del proyecto; (2) un asesor técnico (de AIDER) que será el responsable de la MRV, asesorar a las comunidades y brindar asistencia técnica para la implementación del proyecto; (3) un comité supervisor que incluye organizaciones regionales indígenas a nivel de distrito (ORAU, FECONADIP, FECONAU), las cuales se ocuparán de la supervisión de las acciones de la junta del proyecto y de los asesores técnicos para asegurar el cumplimiento de la estrategia REDD+, y (4) siete miembros de la comunidad y sus asambleas que supervisarán la implementación y la elección de consejos comunitarios.

80 Los títulos se registraron con la SUNARP, la oficina central de registro de títulos de propiedad de Perú.

luego con cada una de las comunidades para saber qué tipo de apoyo necesitaban de manera que pudiera ofrecer apoyo y asistencia técnica para replicar el modelo de reforestación. A cada comunidad se le asignó una autoridad, responsable de las comunicaciones formales con la compañía y de supervisar que las comunidades cumplieren con las actividades del proyecto.

Desde 2008 varias comunidades han firmado contratos con BAM, y han establecido ciertos acuerdos sobre vigilancia de tierras, emisión de alertas de invasores de tierras u otros peligros potenciales, y la prevención de incendios. A cambio, la compañía organiza talleres de capacitación, pasantías, asistencia técnica y eventos sociales. Los beneficios parecen variar dependiendo de la distancia a la que se encuentran las comunidades en relación a la plantación y de la relación de potencial beneficio mutuo. Las comunidades vecinas más cercanas reciben beneficios específicos y más importantes (p. ej. el camino de acceso de Santa Teresita hacia BAM). Todas las personas entrevistadas sentían que los acuerdos con las comunidades involucraron amplia participación y se negociaron de manera abierta, pero que los beneficios no eran suficientes para asegurar su continua participación.

Al momento de escribir este reporte, la plantación se encontraba en su séptimo año y había superado desafíos tanto financieros como técnicos. BAM experimentó una crisis financiera entre 2012 y 2013 que afectó el desarrollo de algunas de sus actividades, especialmente las que involucraban relaciones con la comunidad. De acuerdo con el director regional de BAM, mantener la plantación requiere recursos económicos y habilidades técnicas. También considera el proyecto como una inversión de alto riesgo ante el constante riesgo de incendios en el área. BAM mitiga los riesgos al construir barreras cortafuegos tanto en los límites de la plantación como dentro de las parcelas, a la vez que reduce la presencia de plagas al imitar la composición del bosque. BAM siembra pasto, hierbas, arbustos (guayaba) y árboles de rápido y lento crecimiento. Otros riesgos incluyen las disputas entre las provincias de Coronel Portillo (Ucayali) y Honorio (Huánuco), a pesar de la existencia de una ley que clarifica los límites (Ley 27853) y de la legalidad de sus títulos.

El objetivo principal de BAM de transferir conocimiento y tecnología a las comunidades para replicar su modelo de reforestación se alcanzó con el interés inicial de las comunidades, pero se debilitó con el tiempo debido a que, entre muchas cosas, no hay suficiente tierra colectiva para establecer la plantación⁸¹ y no hay suficientes personas con tiempo para trabajar en un proyecto como este en el que los esfuerzos de reforestación pueden tardar varios años para percibir los beneficios. Las comunidades mostraron preferencia sobre beneficios más inmediatos, específicamente en la forma de plantaciones de palma aceitera y cacao. Sin embargo dos comunidades replicaron el modelo y sus plantaciones están creciendo. BAM considera los otros beneficios para incluir control de plagas, recuperación de la fauna silvestre, aire más limpio, la reducción de emisiones de carbono (reducción de incendios) y la recuperación de suelos degradados. La mayoría de las comunidades no ven en estas mejoras ambientales un beneficio sustancial. Una comunidad se beneficia mucho de tener acceso a los mercados a través del camino de BAM. Sin embargo, los líderes entrevistados concuerdan en que los beneficios no son suficientes para asegurar su continua participación en el proyecto y al momento de este estudio solo una de las comunidades aún tenía un contrato activo.

A.2.6 CIMA – PNCAZ: proyecto REDD+ del Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales (CIMA) y el Parque Nacional Cordillera Azul (PNCAZ) - San Martín.

El Parque Nacional Cordillera Azul (PNCAZ), se creó en el año 2001. Es un área de aproximadamente 1,3 millones de hectáreas de bosque ripario y bosque montano bajo que se ubican entre los ríos Huallaga y Ucayali, y cubre porciones de siete provincias en cuatro regiones de Perú: San Martín, Loreto, Ucayali y Huánuco. El parque se creó para proteger los diversos ecosistemas que proveen servicios ambientales importantes que estaban amenazados principalmente por la colonización y

81 Las comunidades se componen de tierras privadas pero mantienen un área de propiedad colectiva.

agricultura intensiva en la zona de amortiguamiento del parque, un área de 2 303 414 ha.⁸² En tanto que no existen asentamientos humanos dentro del área protegida, hay una población estimada de 170 000 en la zona de amortiguamiento y de 270 000 en las comunidades vecinas. Con las mejoras hechas a la carretera que bordea el río Huallaga, esta población ha crecido sustancialmente desde los años 90. La franja oeste de la zona de amortiguamiento está habitada por mestizos, en tanto que el lado este, en Ucayali, difiere bastante pues la población se encuentra esparcida y consiste de indígenas.

Desde su formación en 2002, CIMA firmó un acuerdo interinstitucional con el SERNANP para apoyar la administración del parque para abordar la creciente migración al área para cazar, pescar y talar de manera ilegal, principalmente en la zona de amortiguamiento. En 2008, CIMA firmó un contrato de administración total con el SERNANP para la zona de amortiguamiento del parque, el cual también garantiza la autorización legal de CIMA para usar los ingresos de la venta de créditos de carbono producto de la deforestación evitada para cubrir las actividades del parque durante este periodo de tiempo. Como resultado de las dificultades financieras en 2007, CIMA y su asesor técnico de entonces, el Field Museum de Chicago, buscaron una fuente más sostenible de financiamiento y siguieron un proyecto REDD+ para permitir la continuación de sus actividades en el parque y con las comunidades en la zona de amortiguamiento.

El trabajo de CIMA se concentra en la zona de amortiguamiento del área protegida y ha establecido áreas prioritarias en tres anillos alrededor del parque. CIMA trabaja aproximadamente en 50 a 225 comunidades y ha implementado su “modelo de intervención” en 20 comunidades que son el foco de sus esfuerzos de conservación y desarrollo. El objetivo de CIMA es reducir las amenazas de deforestación al PNCAZ provenientes de la tala ilegal y el tráfico de tierras, por ejemplo, y trabajar con las comunidades en la zona de amortiguamiento para formar conciencia ambiental a través de programas de educación ambiental. Esto ha ayudado a facilitar la coordinación entre las comunidades y sus gobiernos municipales.

La caza y la pesca son las principales actividades de subsistencia para quienes viven en la zona de amortiguamiento. Otras actividades incluyen la recolección de PFMN como resinas, fibras, tintes y otros materiales empleados para la construcción de vivienda, artesanías o medicinas tradicionales. La agricultura ha cambiado con el aumento de la migración al área: los poblados más cercanos al área practican agricultura itinerante; cultivo de café, maíz, fruta y cacao; y tienen ganado. La ganadería es de pequeña escala con poca mecanización o asistencia técnica. Otra actividad que se practica en la zona de amortiguamiento es el aprovechamiento de madera.

De acuerdo con informantes de CIMA, el principal beneficio derivado de los esfuerzos de CIMA son el fortalecimiento de la capacidad local que ha creado mayor conciencia de los impactos de las personas sobre el medio ambiente. En tanto que estos beneficios han sido percibidos en algunas comunidades, los entrevistados destacaron que no se les permite entrar al área a cazar sin previa autorización y existe un límite de la frecuencia con que pueden hacerlo. Los informantes señalaron un cambio en el estilo de vida pues acostumbraban cazar con frecuencia en el parque y ahora tienen limitaciones en términos de especies, cantidad y estación en la cual pueden cazar animales de monte, como se ha estipulado en las regulaciones de la administración del parque. Sin embargo, todos los informantes mencionaron la recuperación de la vida silvestre y de los animales de monte como resultado de sus esfuerzos de conservación, así como una reducción en la deforestación. De este modo, la recuperación de los bienes de los ecosistemas de los cuales dependen las comunidades depende o dependía de los incentivos para participar en actividades de conservación. Algunos informantes, sin

82 La zona de amortiguamiento del parque, un área de 2,3 millones de ha, fue oficialmente reconocida por el Gobierno peruano en un Decreto Supremo que estableció el parque. La zona de amortiguamiento se expandió por la legislación en 2007 y 2011, hasta alcanzar un área de 2 303 414,75 ha (VCS-PDD CIMA 2012).

embargo, expresaron su frustración por las restricciones de cazar especies del bosque y consumir carne de monte que una vez fuera parte integral de su dieta.⁸³

CIMA tiene cuatro oficinas en las ciudades de Tarapoto y Tocache (San Martín), Contamana (Loreto) y Aguaytía (Ucayali). Paga la nómina de 18 guardaparques, 12 técnicos que trabajan en cinco comunidades 20 días al mes, y 18 guardaparques comunales (muchos de La Ronda Campesina) que reciben entrenamiento en GPS y educación ambiental para ayudar a las patrullas de guardaparques. También trabaja con niños y mujeres a través de programas de educación ambiental. La idea es que las comunidades entiendan su papel como “parte de la solución en lugar de ser parte del problema” (empleado de CIMA, 2013) a través de un proceso participativo. En octubre de 2012, el personal de campo de CIMA inició la divulgación de información sobre el proyecto REDD+ a las comunidades locales y en abril de 2014 la organización terminó el proceso de validación CCBA. En tanto que su personal de campo ha comunicado que REDD+ será un medio para obtener apoyo económico para los proyectos de la comunidad, no explicaron específicamente el mecanismo REDD+ dada la naturaleza altamente técnica y para evitar crear falsas expectativas.

CIMA trabaja mano a mano con el director del área protegida y mantiene una fluida coordinación con el MINAM y el SERNANP en Lima. Su coordinación también es estrecha con varias municipalidades. El SERNANP es necesario en las discusiones, grupos de trabajo, presentaciones y conferencias que preceden al desarrollo y aprobación de cada plan maestro del PNCAZ. La relación de trabajo entre CIMA y el SERNANP permite que el SERNANP brinde insumos a la implementación del proyecto y cualquier mejora que pueda hacerse con el tiempo en la medida en que se obtiene nueva información. Aunque las actividades ilegales han disminuido en la zona de amortiguamiento, todavía continúan. CIMA colabora con la ARA para intervenir cuando los migrantes invaden las concesiones. Esto ha generado más patrullas y más alianzas, y ha servido como un mecanismo de resolución de conflictos a mediano plazo.

A.2.7 CI – AMPF: Bosque Protegido Alto Mayo – San Martín

El Bosque Protegido Alto Mayo (BPAM) se creó legalmente en 1987, pero en la práctica no se hicieron cumplir sus límites sino hasta 2001. Durante este tiempo, migrantes colonizaron el tierra y se dedicaron a la producción de café, tráfico de tierras y tala ilegal, sin tener conocimiento de que se trataba de un área protegida. Cuando se creó, solo había dos comunidades dentro del área protegida, comparado con las 26 que existen ahora. El BPAM es un área de alto valor para la conservación de la diversidad biológica y protección de la cuenca hidrográfica. De acuerdo con la ARA de San Martín, provee agua potable a un estimado de 200 000 personas, irrigación a 24 000 ha de arroz y 13 000 ha de café, y agua para las agroindustrias en las ciudades circundantes de Moyobamba, Rioja y Nueva Cajamarca.

De acuerdo con informantes clave de la ONG Conservación Internacional (CI) y del SERNANP, CI firmó un acuerdo de cogestión de 15 años con el SERNANP en 2010 para fortalecer los esfuerzos de conservación luego de varios años de ausencia del gobierno y de insuficiencia de fondos para administrar el área. La colaboración de CI con el SERNANP fue motivada por el prospecto de la financiación de REDD+ proveniente de la inversión inicial que la compañía Walt Disney realizó en el desarrollo del proyecto REDD+ en 2009.

Al iniciar el acuerdo de coadministración, CI y el SERNANP tuvieron que informar a las personas sobre la existencia del área protegida, una clasificación que consideraba como ilegales a todos los inmigrantes que habían llegado después de 1987. Sin embargo, CI negoció con el SERNANP para que se le permitiera a los habitantes permanecer en el área si cumplían ciertas condiciones dispuestas en

⁸³ La caza de vida silvestre está prohibida en la zona de amortiguamiento y se considera una infracción ambiental (artículo 308). Al mismo tiempo, sin embargo, los guardaparques no tienen autoridad legal para prohibir la caza en la zona de amortiguamiento.

acuerdos de conservación, los cuales serían firmados por CI, el SERNANP y los participantes locales o quienes se suscribían al acuerdo. Los acuerdos de conservación se incluyeron en el plan maestro del área protegida. El acuerdo se diseñó principalmente considerando la experiencia en otro proyecto que CI había implementado en otra parte de la región. CI y el SERNANP establecieron los lineamientos del acuerdo, especificando las condiciones para las actividades permitidas, así como los compromisos y los mecanismos de rendición de cuentas vinculados a actividades diferentes.

En 2011, CI y el SERNANP visitaron las comunidades con el documento de la propuesta. Los acuerdos incluyeron restricciones de uso del suelo que requerían que los suscriptores del acuerdo se abstuvieran de talar, vender madera y cazar. Como parte de la negociación, sin embargo, la población pudo proponer lo que quería a cambio por obedecer la ley. Un informante clave de CI se refirió al proceso de negociación como un “tire y afloje”, pero al final se alcanzó un acuerdo sobre la provisión de soporte técnico extenso e insumos para la transformación de sus prácticas actuales de producción de café a una producción de alta calidad, variedad de sombra. En tanto que los beneficios no son monetarios, en incremento en la calidad y las cosechas puede ser una mejora en los medios de vida. Los acuerdos han sido implementados en la reserva y en la zona de amortiguamiento desde 2012.

De acuerdo con informantes clave, inicialmente la situación estuvo llena de tensión y conflicto, pero el proyecto ha ganado cada vez más la confianza de la población local. Ha aumentado en interés en firmar acuerdos y ahora hay más de 700 suscriptores. En 2013, la compañía Walt Disney compró créditos de carbono por USD 3,5 millones, fondos que serán utilizados en la administración del parque y de otras actividades que se realizan en él. Los medios locales, sin embargo, informaron el mensaje erróneo de que Disney había comprado el área. La población local reaccionó ante este malentendido como era de esperarse, con temor de ser desalojados del área, y la administración del parque tuvo que visitar las comunidades durante los siguientes meses para ganar de nuevo su confianza. Un resultado positivo fue que CI tuvo que explicar el mecanismo REDD+ a las comunidades, lo que no se había hecho con anterioridad. La intención de CI al respecto era evitar crear expectativas, de manera que se centró en el cambio climático y en las oportunidades financieras disponibles para las comunidades mediante el apoyo de Disney y de otros inversores futuros.

En general, los proponentes del proyecto notan un cambio sustancial en el interés local en el proyecto, aunque las personas en las áreas remotas del parque todavía se reusan a trabajar con CI o aceptar la existencia del parque. Una de las acciones estratégicas de CI es coordinar con la Ronda Campesina, la organización comunitaria de patrullaje en la que los miembros de la comunidad (principalmente varones) patrullan por turnos de manera voluntaria las comunidades y las áreas circundantes de día y de noche. CI y el SERNANP han logrado una estricta vigilancia y cumplimiento de la ley en la región (Zelli et al. 2014).

A.2.8 Mishquiyacu-Rumiyacu: proyecto de pago gubernamental por servicios ambientales – San Martín

En 2008, se unieron el Proyecto Especial Alto Mayo (PEAM) y la Autoridad Regional Ambiental (ARA) del gobierno regional de San Martín, para declarar la conservación de 2500 ha en tres microcuencas del municipio — Rumiyacu, Mishquiyacu y Almendra— que proveen agua a la ciudad de Moyobamba. El proyecto se convirtió en la primera experiencia para Perú en implementar mecanismos de distribución de beneficios provenientes de pagos por servicios ambientales, colaborando en las comunidades de San Vicente, San Andrés y San Mateo. El PEAM fue el proponente principal del proyecto desde 2008 hasta 2012 y la entidad prestadora de servicios de saneamiento (EPS Moyobamba) se hizo cargo en 2012, todavía con la colaboración del PEAM.

El objetivo del proyecto Mishquiyacu-Rumiyacu es mantener o recuperar los bosques de las cuencas de agua mediante la reforestación con especies nativas e incentivar a los diferentes actores en la participación del manejo y la conservación. Luego de los estudios iniciales, el proyecto empezó con una audiencia pública en Moyobamba, organizada por el gobierno municipal, EPS y el PEAM. La

población de Moyobamba (de aproximadamente 10 000 hogares) aceptó el incremento de PEN 1⁸⁴ en el recibo mensual de agua para asegurar la conservación de las partes más altas de la cuenca. El pago se transfiere al fondo de los proyectos implementados por la entidad líder, es decir EPS en la actualidad. Los beneficios previos ofrecidos por el PEAM (que son los que se examinan ahora, debido al período del estudio) consisten en el fortalecimiento y desarrollo de capacidades organizacionales; el desarrollo de sistemas agroforestales y diversificación de actividades de producción; y herramientas y materiales para ayudar la producción local. Como tales, los beneficios no son pagos directos a las comunidades locales. El PEAM brindó el mejoramiento de letrinas, estufas y asistencia técnica a los caficultores, a cambio de esfuerzos de conservación, en tanto que EPS brindó plántulas para reforestar. Para recibir estos beneficios, la población local debe respetar las reglas de la conservación, las cuales en este caso categorizan como ilegal a la deforestación. Si los residentes locales desean cortar un árbol deben solicitar el permiso de la ARA.

Inicialmente el proyecto se vio con desconfianza. Los miembros de la población local, que no tienen títulos de propiedad, estaban preocupados de que fueran a perder sus tierras con la creación de las zonas de conservación y recuperación ecológica, o ZOCCRES. Los participantes locales expresaron su frustración por ni siquiera poder cortar un árbol sin la aprobación del gobierno, sugiriendo que su deseo de expandir sus áreas agrícolas para realizar agricultura de subsistencia y sembrar café no era permisible.

A pesar de que el modelo del proyecto se basó en otro proyecto de GIZ en Piura y se diseñó externamente, el PEAM trabajó de cerca con las 67 familias (de un total aproximado de 200) que decidieron participar en el desarrollo de contratos. Estos contratos establecen las condiciones de los acuerdos de conservación, incluyendo restricciones de uso del suelo tales como no cortar un árbol sin previa autorización, así como los beneficios que recibirán a cambio, como se expuso anteriormente. El PEAM también ayudó a desarrollar organizaciones locales, como una de apicultores, formada una vez que esta actividad se inició junto al proyecto. Luego de que se terminaron los fondos del PEAM en 2012, el liderazgo del proyecto pasó a manos de la EPS, la cual implementó el proyecto de reforestación. El proyecto con la EPS brindó a los participantes plántulas y por ende no entregó los mismos beneficios del PEAM.

Al inicio del proyecto, el PEAM organizó un comité gestor, incluyendo representantes del gobierno municipal y regional, ONG, la EPS y las comunidades, para brindar un foro de discusión de temas emergentes que pudieran afectar el proyecto. El comité se involucró inicialmente en el diseño y negociación de acuerdos de conservación y desde entonces ha monitoreado el impacto del “mecanismo” y vigilado el manejo de los fondos de la EPS, así como ha aplicado acciones en caso de incumplimiento de los acuerdos de conservación. Se trata de un importante ámbito para el diálogo, la resolución de conflictos y la coyuntura de la variedad de actores. Es de notar que la ARA, que administra la ZOCCRES y monitorea el uso forestal, no juega un papel activo. Varios miembros del comité gestor entrevistados sugirieron que la ARA podría fortalecer el control de las actividades forestales en la cuenca.

A.2.9 ACOPAGRO: Cooperativa Agraria Cacaotera Ltda. (ACOPAGRO) y el proyecto de reforestación Pur Projet – San Martín

ACOPAGO se formó en 1992 en respuesta a la crisis generada por el narcoterrorismo y el cultivo de coca en la región en los años 70 y 80. El financiamiento inicialmente provino de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Droga (DEVIDA) y se localizó en la ciudad de Juanjuí en la provincia Mariscal Cáceres; ACOPAGRO es una cooperativa de comercio justo y cacao orgánico que empezó con apenas 27 productores y en la actualidad tiene aproximadamente 200 miembros en cuatro provincias. En 2008, la compañía francesa Pur Projet contactó con ACOPAGRO para lanzar el proyecto de reforestación Alto Huayabamba (“Secuestro de Dióxido de Carbono mediante Reforestación

84 Moneda peruana, el Nuevo Sol (en 2015 USD1 = PEN3)

con Agricultores de Pequeña Escala”) con el objetivo de desarrollar sistemas de agroforestería que aseguren el cultivo sostenible de cacao. Pur Projet desarrolló principalmente actividades de reforestación, orientadas a compensar los impactos ambientales de varias grandes compañías, como Vittel y Hugo Boss. El proyecto busca integrar innovaciones sociales y ambientales en los negocios y las actividades corporativas para regenerar, revitalizar y preservar el ecosistema.⁸⁵ Pur Projet se concentra en agroforestería y gestión forestal sostenible para ofrecer los cobeneficios necesarios para que los agricultores enfrenten el cambio climático.

Aproximadamente 800 pequeños agricultores se han involucrado en este proyecto de reforestación de 2300 ha, en donde se han plantado un promedio de 450 árboles por hectárea. Los terrenos a deforestar son antiguas plantaciones de cacao (64%), tierras improductivas (33%) y otras plantaciones (3%). Aproximadamente el 97% de las parcelas estaban deforestadas hace más de 10 años. El objetivo es plantar 2 millones de árboles de especies nativas (capirona, bolaina, tornillo, etc.) en un período de seis años, para un total de 1,15 millones de toneladas de CO₂ equivalente adicional. Aunque este proyecto no está considerado aún como un proyecto REDD+, el objetivo es reducir la emisión de gases tipo invernadero y establecer un período de acreditación desde abril de 2008 hasta abril de 2048, con posibilidad de ser extendido otros 40 años. El promedio de remoción de emisiones es de 998 698 tCO₂e calculado respecto a una duración del proyecto de 80 años.

Pur Projet brinda a los agricultores árboles para reforestar y les paga PEN 1 (USD 0,33) por cada árbol plantado. Los agricultores reciben este pago luego del primer período de monitoreo para asegurar su compromiso varios años después de haber plantado los árboles. Todas las plantaciones son monitoreadas con regularidad por un equipo de personal de campo de ACOPAGRO, que se concentra en el número de especies de árboles que sobreviven y en la incidencia de pestes y enfermedades. A los tres años de haber plantado los árboles, se registran las parcelas con la autoridad regional forestal responsable de controlar las actividades forestales para que autorice como actividades forestales legales y controle el aprovechamiento ilegal. Los participantes se refieren a este proyecto como “mi jubilación” y lo ven como una inversión para sus hijos, que son quienes se espera se beneficien de la futura cosecha de madera.

El proyecto establece múltiples contratos entre ACOPAGRO y cada participante, donde se especifica que todos los productos maderables pertenecen al agricultor, en tanto que transfiere todos los derechos de carbono a ACOPAGRO. De las ventas de madera y las ventas relacionadas con la madera, el 80% se destina al agricultor y 20% a ACOPAGRO para las actividades administrativas. En otro contrato entre ACOPAGRO y Pur Projet, la compañía se compromete a pagar la cooperativa por la plantación de árboles. A cambio, ACOPAGRO se compromete a transferir los créditos de carbono a Pur Projet.⁸⁶

De acuerdo con el DDP de 2011 del proyecto, los beneficios propuestos a los miembros de ACOPAGRO incluyen: (1) reforestación que brindará el valor agregado a su producción y por ende ganancias de tipo socioeconómico; (2) una reducción en la deforestación y de sus consecuencias, como la erosión del suelo, disminución de la disponibilidad de agua, desastres naturales, degradación del paisaje y reducción de la diversidad biológica; y (3) la promoción de sistemas agroforestales que reducen el riesgo asociado a los efectos del cambio climático mundial. El proyecto también espera obtener títulos de tierras para sus miembros por parte del gobierno regional.⁸⁷ El principal beneficio para Pur Projet es la generación de créditos de carbono que contribuyen a la mitigación del cambio climático.

85 <http://www.purprojet.com/en/project/alto-huayabamba/>.

86 En el contrato entre ACOPAGRO y Pur Projet, ACOPAGRO transfiere todos los derechos de emisiones y reducciones de emisiones verificadas (VER) a Pur Projet. Las VER generadas por las reducciones de gases tipo invernadero del proyecto, se venderán exclusivamente en el mercado voluntario a organizaciones privadas o públicas que buscan compensaciones voluntarias.

87 ACOPAGRO ha estado trabajando desde 2012 con el gobierno regional para asegurar títulos de tierras para sus miembros.

DOI: 10.17528/cifor/006226

Los Documentos de trabajo de CIFOR contienen resultados preliminares o avanzados de investigaciones relativas a problemas de los bosques tropicales, que deben ser publicados de manera oportuna. Son generados para informar y promover el debate. Su contenido ha sido revisado internamente pero no ha pasado el proceso más largo de la revisión externa por pares.

¿Quién toma decisiones sobre el uso de la tierra, cómo son tomadas estas decisiones, y quién influye sobre quién, cómo y por qué? Este documento de trabajo forma parte de una serie basada en investigación sobre instituciones y procesos de toma de decisiones de múltiples niveles. La serie tiene por objeto proporcionar perspectivas sobre por qué los esfuerzos para mantener los bosques en pie, tales como la iniciativa de Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de bosques (REDD+), están aun lejos de alterar las trayectorias de desarrollo. Resalta la importancia de comprender las interacciones e intereses de los actores en la gobernanza multinivel en políticas y prácticas forestales, climáticas y de uso de la tierra, e identifica potenciales caminos a seguir.



PROGRAMA DE
INVESTIGACIÓN SOBRE
Bosques, Árboles y
Agroforestería

Esta investigación fue realizada por CIFOR como parte del Programa de Investigación de CGIAR sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (CRP-FTA). El objetivo del programa es mejorar el manejo y uso de los bosques, la agroforestería y los recursos genéticos de los árboles a lo largo del paisaje, desde bosques hasta plantaciones. CIFOR dirige el programa CRP-FTA en asociación con Bioversity International, CATIE, CIRAD, el Centro Internacional de Agricultura Tropical y el Centro Mundial de Agroforestería.



Norad



Australian Government
Department of Foreign Affairs and Trade



Federal Ministry for the
Environment, Nature Conservation,
Building and Nuclear Safety

cifor.org | blog.cifor.org



Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)

CIFOR impulsa el bienestar humano, la conservación ambiental y la equidad mediante investigación orientada a ayudar en el diseño de políticas y prácticas que afectan a los bosques de los países en vías de desarrollo. CIFOR es un miembro del Consorcio CGIAR. Nuestra sede central se encuentra en Bogor, Indonesia, y contamos con oficinas en Asia, África y América Latina.

