



DEFORESTACIÓN Y CAMBIO CLIMÁTICO

RETOS PENDIENTES

Gianella Camila, Salas Mariana, Olivera Skarlet

Deforestación y cambio climático. Retos pendientes

Editoras:

Gianella Camila
Salas Mariana
Olivera Skarlet

De la presente edición:

© Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)

Departamento de Psicología

Av. Universitaria 1801, San Miguel, Lima - Perú

Telf.: (51-1) 626 2000

Imagen de portada: www.shutterstock.com

Diseño y diagramación: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2022 en

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156-164, Breña, Lima-Perú

Primera edición: enero de 2023

Impreso en Lima, Perú

500 ejemplares

Documento elaborado como parte de Proyecto "Actores e intereses involucrados en el sector forestal peruano y los desafíos y oportunidades que generan para el cumplimiento de las metas climáticas adoptados por el Perú." Financiado por Prociencia (contrato 030- 2021-FONDECYT)



La deforestación en la cuenca Amazónica (selva amazónica que comparten Ecuador, Bolivia, Brasil, Colombia, Guyana, Guyana Francesa, Perú, Surinam y Venezuela) ha avanzado tanto que ya se habla de estar cerca a un punto de inflexión o de no retorno.¹

¿QUÉ PASARÍA SI SE LLEGA AL PUNTO DE INFLEXIÓN EN TODO EL TERRITORIO AMAZÓNICO?

- Según los expertos se produciría un **“colapso repentino de la biodiversidad y rápida extinción de la selva tropical”**.
- Grandes cantidades de gases de efecto invernadero serían liberadas a la atmósfera, contribuyendo al aumento de temperaturas a nivel global.
- Se perderían servicios ecosistémicos. Se dañarían los acuíferos, y se afectaría la provisión de agua a zonas rurales y urbanas (incluyendo grandes ciudades).
- Sin agua, se afectaría actividades como la agricultura, ganadería.
- Se perderían especies. Habría un daño irreversible a la biodiversidad.
- Se destruiría la cultura, lenguas originarias y conocimiento milenario de los pueblos que históricamente han habitado en el territorio amazónico.

Se estima que, en algunas zonas de la amazonia, donde el daño irreversible, producto de la deforestación y degradación del suelo alcanza el 26% del territorio, ya se ha alcanzado este punto de no retorno.

¹ Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (2022)

¿Cómo estamos en el Perú?

El Perú cuenta con 68 millones de hectáreas de bosques a lo largo de todo su territorio². La extensión de los bosques amazónicos en el país (68 422 585 Ha) representa casi el 60% de su territorio nacional³. Esta importante extensión boscosa, además, converge con una vasta diversidad biológica en la región amazónica, lo cual ubica al Perú entre los primeros 17 países con mayor megadiversidad del planeta. Dada su riqueza y diversidad, en Perú en 2016 se han distinguido seis ecozonas productivas⁴.

Pese a que Perú se ha comprometido a tener cero deforestaciones al 2030 y reducir en un 40% las emisiones proyectadas para esa fecha, el país se encuentra entre los países con mayores índices de deforestación a nivel mundial. Según el informe mundial del *World Resources Institute* del 2018, el país ocupa el séptimo lugar en el mundo y cuarto en la región americana con los mayores niveles de deforestación (Sierra, 2019b). Lo expuesto se condice con los registros nacionales del Ministerio de Agricultura y Riego, que registran una pérdida de 2.130.123 ha de bosques húmedos amazónicos solo en el periodo de 2001- 2017, teniendo como promedio una pérdida anual de 125.301 ha por año (SERFOR, 2018).

El impacto del cambio climático sobre la Amazonía no solo es relevante por la biodiversidad que allí existe, sino sobre todo por el rol clave que cumplen los bosques en la dinámica hidrológica y en el ciclo del carbono⁵, puesto que las reservas de carbono almacenadas por los ecosistemas forestales son de suma importancia para contrarrestar la emisión de los gases de efecto invernadero⁶ (en adelante GEI).

En ese sentido, las políticas relacionadas con la gestión de los bosques y la mitigación de los efectos del cambio climático son cada vez más urgentes, no solo para el país, sino también para el mundo. Y es claro que la tala de árboles desproporcionada (sea esta legal o ilegal) se constituye en una barrera importante ante los intentos de acción frente al cambio climático.



De acuerdo al Ministerio del ambiente, en el Perú, la deforestación representa el 47% del total de emisiones de GEI. ”

CAUSAS DE LA DEFORESTACIÓN

Las principales actividades que causan deforestación en la Amazonía peruana son:

- La actividad agraria intensiva a gran escala (por ejemplo, de palma aceitera), que deforesta sobre todo bosque primario.
- Pequeña agricultura.
- Extracción de hidrocarburos.
- Extracción de caucho y madera.
- El desarrollo de la infraestructura a gran escala como una de las causas de asentamientos humanos, que conlleva a la tala de

² Mostajo & Arteaga, 2018

³ Ministerio del Ambiente, 2018

⁴ A saber: Costa, Sierra, Selva Baja, Selva Alta Accesible, Selva Alta Difícil e Hidromórfica. Las ecozonas están agrupadas por la similitud en las condiciones fisiográficas y florísticas de su territorio (FAO y SERFOR, 2017).

⁵ Zulkafli et al., 2016

⁶ Luza Eyzaguirre, 2015

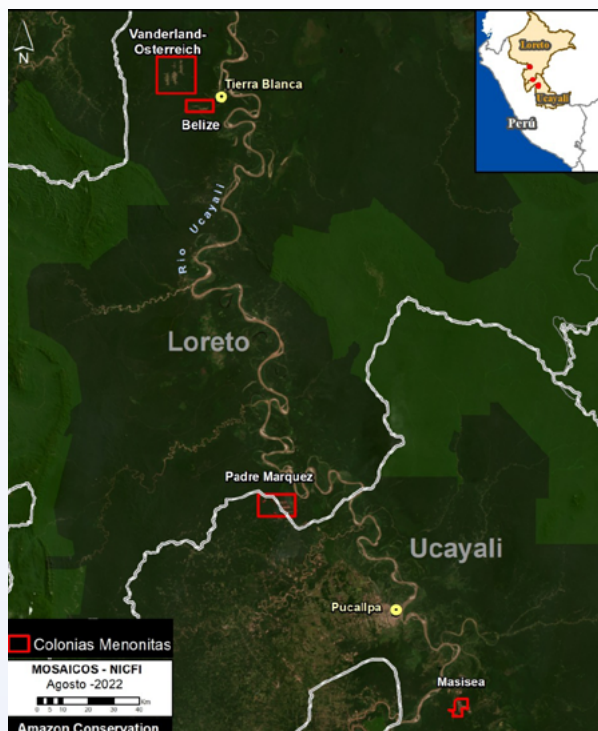


Figura N° 1: Colonias Menonitas, agosto 2022.

bosques y una expansión agresiva de la frontera agrícola en partes sustanciales de la Amazonia.

Ucayali es una de las regiones amazónicas en las que más ha aumentado la deforestación en los últimos años. Si bien la extracción de madera era una de las actividades que más contribuía a la deforestación, ahora lo son la actividad agraria intensiva a gran escala (por ejemplo, de palma aceitera), y la agricultura. Por ejemplo, la colonia menonita Masisea, ubicada al sur de la ciudad de Pucallpa ha provocado la deforestación de 960 hectáreas desde el 2017.⁷

¿POR QUÉ, PESE A TENER LEYES, REGULACIONES Y METAS NACIONALES PARA COMBATIR LA DEFORESTACIÓN Y DEGRADACIÓN DEL SUELO, SE SIGUE DEFORESTANDO LA AMAZONÍA PERUANA?

Hay muchas razones, entre las que destacan:

Las instituciones estatales y los “modus operandi” institucionalizados

A pesar de la existencia de marcos regulatorios y lineamientos en política ambiental, la efectividad en el cumplimiento de dichas normas no es recurrente.

Por un lado, se cuenta con una institucionalidad forestal que no necesariamente responde a los intereses directamente relacionados con el cambio climático, que son sobre todo la deforestación y el cambio de uso de suelo para fines agropecuarios. Una de las

⁷ Finer M, Ariñez A (2022) Los Menonitas ya han deforestado 4,800 hectáreas en la Amazonia peruana. MAAP: 166.



Un ejemplo de este modus operandi es Proyecto de Ley “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL” aprobado por insistencia por la Comisión Agraria del Congreso de la República en noviembre del 2022, pese a las opiniones en contra de las autoridades forestales y de medio ambiente.

El proyecto de Ley plantea permitir que se legalice el cambio de uso no autorizado, es decir si en un predio se tala bosque primario para ganadería y/o agricultura sin autorización de las autoridades forestales, esta situación se podría regularizar sin opinión de las autoridades forestales o ambientales, es decir se legalizaría la destrucción del bosque.

raíces de este problema es que el sector forestal en realidad no depende del MINAM, sino que se halla bajo la rectoría del Ministerio de Agricultura, cuyo afán principal es – justamente – aumentar la frontera agrícola, sin consideración por los bosques. A nivel regional, esto se repite: las Direcciones Regionales de Agricultura tienen a su cargo la titulación de territorios y la potestad de dar permisos para extender los cultivos, mientras que las Direcciones de Flora y Fauna solo se ocupan de las concesiones forestales, sin injerencia sobre los temas anteriores⁸.

Esta fragmentación de funciones dificulta una gestión ambiental eficiente, pone en evidencia la ausencia de una visión única del tipo de desarrollo que se desea para el país, y se vuelve aún más compleja en una gestión ambiental descentralizada, pues se incorporan múltiples actores institucionales que actúan en el territorio y casi nunca de manera articulada.

A la falta de planificación, eficiencia y articulación (intersectorial y entre los diversos niveles) del Estado, se suman otros factores, tales como la voluntad política, la prioridad del gobierno de turno, los intereses políticos y/o los lobbies económicos (madereros, por ejemplo, pero no solamente)⁹. Estos factores escapan del concepto conocido como capacidad estatal. Sin embargo, en muchos casos, los intereses y prioridades se ordenan ajustándose a estas “configuraciones”, que en varias ocasiones se asocian –comprobadamente– con la corrupción.

Sin norte: ¿qué se entiende por desarrollo?

Como señala Bebbington (2018)¹⁰, si bien se han asumido compromisos de políticas marco en torno al combate contra la deforestación, a la vez se ha producido el aumento de estrategias de crecimiento basadas en la explotación de los recursos naturales, que obviamente afectan los bosques.

⁸ Un análisis realizado a los marcos regulatorios que han generado el debilitamiento de la gestión ambiental entre el 2013 y 2018 en América Latina llevado a cabo por la Coalición Regional por la Transparencia y la Participación (2018), señalan que en el caso peruano se realizaron 4 grandes medidas para el debilitamiento de la gestión ambiental. Se quitó la rectoría en materia de OT al Ministerio del Ambiente y se desnaturalizó tanto la herramienta como la ZEE; se le quitó la facultad de establecer zonas reservadas; se debilitó el proceso de decisión de comunidades campesinas respecto de la autorización de actividades minera en territorios comunales; se debilitaron los requisitos para otorgar las autorizaciones de vertimientos de aguas residuales y su monitoreo; y se debilitó el proceso de emisión de Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP).

⁹ Poderes locales que responden a intereses (p.e. madereros)

¹⁰ En su estudio titulado “Resource extraction and infrastructure threaten forest cover and community rights”

Esta aparente contradicción ilustra la situación con claridad: aun existiendo la institucionalidad, esta no tiene necesariamente el mismo norte. Existe un desentendimiento en torno a lo que significa el “desarrollo”, en general, y el de la selva amazónica en particular. En un mismo territorio, se concentran actores institucionales que, incluso dentro del propio sector estatal, tienen diversas agendas. Las Direcciones Agrarias, por ejemplo, tienen como derrotero el extender la frontera agrícola, lo mismo que varios programas de desarrollo alternativo (entre los cuales están los de la cooperación internacional¹¹), lo cual implica necesariamente explotar el bosque, en vez de idear maneras de conservarlo como recurso sostenible. Otro ejemplo se tiene en la propia Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que en sí no asegura que dejen de perderse los bosques; más bien, esta ley forestal – al depender de SERFOR, que a su vez está a cargo del MINAGRI – permite deforestar.

Exclusión de los pueblos indígenas de las decisiones sobre su territorio histórico, y habitad.

Pese a que a nivel global existe como acuerdo la necesidad de hacer partícipes a los pueblos indígenas en la gestión forestal, en el Perú, las comunidades indígenas amazónicas siguen enfrentado una serie de obstáculos para participar activamente en decisiones que tienen que ver con su territorio ancestral.

En el Perú, las organizaciones indígenas no tienen mayor poder político a los niveles nacionales o regionales. No cuentan con una cuota de representación en el congreso nacional, ni en los gobiernos regionales. En cuanto a las políticas y programas, desde el Estado y cooperación internacional, se han propuesto e implementado experiencias de Manejo Forestal Comunitario. Si bien estas experiencias pueden ayudar tienen algunas debilidades: 1) responden a una mirada neo liberal del bosque, es decir el bosque tiene que ser explotado, 2) no consideran las barreras que las comunidades tiene para la titulación de su territorio, y/o tramitar una personería jurídica, 3) significan un riesgo de colocar a las comunidades en dependencia de agentes externos que se encarguen del procesamiento de la madera y comercialización de la madera procesada.

Si bien, en regiones como Ucayali, la titulación de las tierras comunales, ha avanzado en los últimos años, la seguridad jurídica del territorio no asegura que se detengan las invasiones y/o asesinatos¹². Por tal motivo, el proceso de titulación requiere previamente el acuerdo respecto de un enfoque común que defina qué es el desarrollo en la Amazonía y cómo se pretende arribar a él. Es por eso que es de mucha importancia que el Perú ratifique el Acuerdo de Escazú.

Siendo básica su participación efectiva y la incorporación de su narrativa en el enfoque frente al problema, por el contrario, defensores ambientales y líderes indígenas vienen siendo amenazados y asesinados, ante la inacción del Estado. Por esta razón, es especialmente grave que el Perú no haya ratificado el Acuerdo de Escazú, cuyo objetivo principal es garantizar en la región la implementación



Foto: Thomas Müller / SPDA

¹¹ Por ejemplo, la UN, a través de programas de desarrollo alternativo, fomenta la ganadería, el cultivo de palma aceitera u otros, teniendo en la mira únicamente reducir los cultivos de coca. No se piensa en acercarse al bosque de otra manera, reforestándolo. Igual sucede con los menonitas, que vienen arrasando la selva (incluso en áreas pedidas previamente por las comunidades), sin que ninguna autoridad observe y regularice su actuación.

¹² Por ejemplo, en la reserva El Sira también se han registrado asesinatos e invasiones. Lo mismo en la comunidad de Unipacuyacu, que ha sido invadida pese a tener un área titulada.

“ Desde que inicio la pandemia de la Covid 19 en el 2020, 20 líderes indígenas amazónicos han sido asesinados. Muchos de ellos habían recibido amenazas por estar trabajado en la defensa de su territorio. ”

plena y efectiva de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales (CEPAL, 2018)¹³. Igualmente alarmante es que, ante los sucesos, no se hayan activado los instrumentos y acciones de justicia ambiental que se describieron en la sección de este documento referida a los instrumentos de justicia ambiental.

si bien las organizaciones indígenas, en tanto, están buscando defender sus territorios de las diversas invasiones (legales e ilegales) a las que se ven expuestas, pero no tienen mayor poder político como para colocar el tema en la agenda nacional¹⁴. La

titulación de las tierras comunales, siendo de gran importancia, lamentablemente no asegura que se detengan las invasiones y/o asesinatos¹⁵. Por tal motivo, el proceso de titulación requiere previamente el acuerdo respecto de un enfoque común que defina qué es el desarrollo en la Amazonía y cómo se pretende arribar a él.

Corrupción

Más de un estudio.¹⁶ demuestran que la corrupción es un impedimento potencial para el desenvolvimiento eficiente de la gobernanza ambiental y, en particular, para el logro de los objetivos de REDD+. Se señala también que es posible mantener altos estándares de protección ambiental, siempre que existan bajos niveles de corrupción.

Sin embargo, considerando el primer punto de este listado de dificultades, sucede que la corrupción aparece como parte de los engranajes que operan fácticamente en la gobernanza forestal. La captura del poder político por parte de intereses privados que imponen su visión para el uso de los recursos es bastante conocida (en particular en regiones como Ucayali); sin embargo, la fiscalización efectiva del rol de las autoridades involucradas sigue siendo una tarea pendiente.

Sanciones: incapacidad de sancionar y focos en las sanciones individuales

Las dificultades en la capacidad sancionadora tiene varias aristas.

Por un lado, **la inacción o incumplimiento de acuerdos no es sancionada**, tanto en los de los niveles subnacionales (por ejemplo, nadie evalúa el cumplimiento de los planes climáticos en las regiones que cuentan con ellos), como tampoco en aquellos pactados con la cooperación internacional¹⁷. Un problema que está a la raíz es la brecha entre la teoría planteada en los acuerdos, políticas y documentos frente a lo que sucede en la realidad. Preocupaciones ambientales de comunidades locales, o grupos de poder políticos a nivel nacional, regional o local no suelen ser los móviles principales que dan origen a los acuerdos o programas, lo que contribuye a su incumplimiento.

Además, las reformas centradas en la fiscalización, han priorizado la parte punitiva, se suele castigar económicamente a las comunidades nativas, o con cárcel a operadores, taladores y no siempre a los que están detrás. Predomina un modelo de sanciones individuales, cuando en realidad da la impresión de que se trata de algo más estructural. En palabras más simples, si en todos los gobiernos regionales hay funcionarios corruptos que pueden interferir en los procesos, probablemente es porque la falla se encuentra en el propio sistema.

¹³ Los artículos pilares vinculados comprenden promover el acceso a la información ambiental; generación y divulgación de información ambiental; participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales; acceso a la justicia en asuntos ambientales y defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales (MINAM, DAR, Defensoría del Pueblo, Ministerio Público Fiscalía de la nación, Comisión Nacional de Gestión Ambiental del Poder Judicial).

¹⁴ Los indígenas no tienen poder político. Siendo el Apu Arbildo bastante fuerte en Ucayali, su poder político también es reducido.

¹⁵ Por ejemplo, en la reserva El Sira también se han registrado asesinatos e invasiones. Lo mismo en la comunidad de Unipacuyacu, que ha sido invadida pese a tener un área titulada.

¹⁶ Por ejemplo, Williams & Dupuy, 2018.

¹⁷ La cooperación internacional no castiga al Perú, aunque determinadas inacciones deberían ser sancionadas. Muchas veces, esta no exigencia de rendición de cuentas se relaciona con el costo político que las entidades cooperantes pueden tener en sus propios países de origen.