

Gobernanza transectorial para la protección del patrimonio forestal:

Lecciones aprendidas de la plataforma multisectorial para la promoción de las CUSAF en Loreto

Marzo 2024



Edición: Proyecto AgroFor – Consorcio para la Promoción de Cesiones en Uso para Sistemas Agroforestales

Autor(es): Rocio Vasquez (CIFOR-ICRAF), Frida Segura, (SPDA), José Luis Capella (SPDA), Valentina Robiglio (CIFOR-ICRAF).

Cita sugerida:

Vasquez, R; Segura, F; Capella, J; Robiglio, V. (2024). Gobernanza transectorial para la protección del patrimonio forestal. Lima: Proyecto AgroFor.

Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación, sin embargo, se puede hacer uso de ella siempre y cuando se cite a los autores correctamente.

Esta publicación es posible en el marco del **Proyecto AgroFor - Consorcio para la Promoción de Cesiones en Uso para Sistemas Agroforestales**, que cuenta con el apoyo financiero de la Iniciativa Internacional de Clima y Bosque de Noruega (NICFI).

Contacto:

Rocio Vasquez Jara

r.vasquez@cifor-icraf.org

<https://www.agrofor.info/>

CONTENIDOS

1.	MENSAJES CLAVE.....	4
2.	ANTECEDENTES: LA TENENCIA DE LA TIERRA EN ZONAS RURALES.....	5
3.	EL CASO DE LORETO.....	7
4.	ESTUDIO DE CASO: EXPANSIÓN DE PRIS EN EL PATRIMONIO FORESTAL.....	10
5.	POTENCIAL TRANSFORMADOR DE LAS PLATAFORMAS PARTICIPATIVAS.....	16
6.	LECCIONES APRENDIDAS DE LA PLATAFORMA MULTISECTORIAL EN LORETO.....	18
7.	BIBLIOGRAFÍA.....	19

Listado de tablas

Tabla 1	Distribución de los niveles de pobreza, a nivel nacional y regional (urbano y rural).....	7
Tabla 2	Distribución de las formas de tenencia de la tierra de los pequeños productores, a nivel de superficie.....	8
Tabla 3	Categorías de tenencia de la tierra y derechos asignados en Loreto.....	9
Tabla 4	Principales factores que facilitan la expansión de los PRIs en tierras de dominio público en la región Loreto.....	12

Listado de figuras

Figura 1	Expansión de los PRIs en la provincia de Alto Amazonas.....	10
Figura 2	Mapa CUM – Loreto.....	11
Figura 3	Mapa de las áreas con potencial para el otorgamiento de CUSAF en Loreto.	13
Figura 4	Presencia de bosques en los PRIs de la provincia de Maynas otorgados en tierras de dominio público.....	14
Figura 5	Estructura del Grupo Técnico en el GOREL.....	17

1. MENSAJES CLAVE

- La gestión de los procesos de titulación de tierra en Amazonia refleja retos de diferente naturaleza. Estos son institucionales, debido a las debilidades técnicas y financieras del sistema de administración de tierras, normativos, procedimentales, de gestión de la información, y también de deben a la complejidad de la coordinación entre los órganos de línea de los gobiernos regionales vinculados al ámbito de competencias del Sector Forestal y de Fauna Silvestre y del Sector Agricultura y Riego.
- Esta complejidad y limitaciones se enfatizan en la región Loreto, evidenciándose las profundas asimetrías en cuanto a la gestión de la información (generación, acceso e interoperabilidad) y el poder en la asignación de los derechos de tenencia de la tierra. Esta situación ha abierto paso a mercados informales de tierras, actividades ilegales y conflictos territoriales.
- Las brechas de articulación intersectorial a nivel regional y nacional, el complejo sistema normativo, las limitaciones en el acceso a la información y los procesos de titulación sin salvaguardas, han facilitado la expansión de Predios Rurales Individuales (PRIs) en las tierras de dominio público, donde está legalmente prohibido otorgar títulos de propiedad.
- En consecuencia, se han otorgado derechos agrarios en tierras de dominio público que forman parte del patrimonio forestal, en una extensión que abarca un poco más de 75 mil ha. Esto ha restado en al menos un 28% de la capacidad de la región para otorgar contratos de cesión en uso para sistemas agroforestales (CUSAF), título habilitante correspondiente en este tipo de tierras para acceder a la seguridad territorial.
- El 54% de la superficie bajo PRIs otorgados en tierras de dominio público de la región Loreto están cubiertos por bosques. Poniendo en riesgo el patrimonio forestal y los medios de vida de las poblaciones locales, ante la ausencia de salvaguardas y monitoreo de la reserva de la cobertura forestal en estos espacios.
- Frente a este contexto y a fin de dar sostenibilidad a los procesos de asignación de derechos agrarios y forestales sobre la tierra, y facilitar la preparación del Gobierno Regional del Loreto para otorgar contratos CUSAF, el proyecto AgroFor impulsó la creación de una plataforma regional multisectorial de diálogo, coordinación e intercambio de información para dichos procesos de asignación de derechos sobre la tierra, que permitiera fortalecer la gobernanza territorial y resguardar las tierras que forman parte del patrimonio forestal de la nación.

2. ANTECEDENTES: LA TENENCIA DE LA TIERRA EN ZONAS RURALES

Los sistemas de tenencia¹ de la tierra, regulan la manera en la cual los pobladores acceden y disponen de la tierra. Son diferentes y sus características dependen de los entornos nacionales y locales, constituidos por las políticas, normas, instituciones, costumbres y percepciones (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, 2008). Estos sistemas incluyen la administración de tierras que es la gestión de la información espacial y administrativa relacionada con la tenencia de la tierra, tales como los mapas, títulos, registros, etc. (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, 2008; van Oosterom et al. 2009).

En Perú, el sistema de asignación de derechos de tenencia de la tierra en zonas rurales enfrenta grandes retos de naturaleza institucional, procedimental, normativa, y de débiles capacidades técnicas y financieras (Baldovino, 2016). La complejidad institucional se debe a que el sistema se encuentra a bajo dos regímenes legales distintos: el agrario y el forestal. A esta se suma el carecer de una adecuada infraestructura para la gestión de información, la alta segmentación de funciones y la falta de arreglos institucionales entre las diferentes agencias gubernamentales responsables de este sistema (Endo, 2013; Enemark, 2006; Bandeira, et al. 2008).

Históricamente, el marco jurídico que regula este sistema ha privilegiado la asignación de derechos para la producción agrícola, disociada del manejo forestal. Esto ha ocurrido pese a los esfuerzos de la normativa forestal para visibilizar los diversos valores del bosque y los servicios ecosistémicos que estos proveen, considerando las diferentes dimensiones ambientales, económicos, sociales y culturales; reconociendo también al mantenimiento de los bosques naturales como una forma de acreditar de la explotación económica en los predios. En la práctica, se ha dado prioridad al uso agrícola sobre otros usos de la tierra. Esto ha contribuido a desencadenar procesos de deforestación y degradación de los bosques en la Amazonía peruana (Endo, 2013; Che Piu y Galván, 2015; Baldovino, 2016).

Sin embargo, este también incluye disposiciones para evitar conflictos de superposición y permitir el otorgamiento de derechos asegurando la conservación y uso sostenible de los recursos naturales en tierras forestales o de protección, con o sin bosque. Según la Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (CTCUM)², existen cinco grupos de capacidad de uso mayor (CUM): i) tierras aptas para cultivo en limpio (A), ii) tierras aptas para cultivo permanentes (C), iii) tierras aptas para pastos (P), iv) tierras aptas para producción forestal (F) y, v) tierras de protección (X). Conforme a la Constitución Política del Perú³, la Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (Ley N° 26821) y la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 29763)⁴, solo es posible otorgar títulos de

¹ Los sistemas de tenencia definen y regulan cómo las personas, las comunidades y otros obtienen acceso y transfieren la tierra, ya sea a través de leyes formales o acuerdos informales. Las reglas de tenencia determinan quién puede usar qué recursos, por cuánto tiempo y en qué condiciones (FAO, 2012)

² Herramienta de carácter interpretativo que se basa en el levantamiento de información sobre factores edáficos, climáticos y de cobertura vegetal (bosques) en términos de capacidad de uso mayor. De uso obligatorio en la elaboración de estudios y planes de uso y manejo de la tierra. Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, que fue aprobado por Decreto Supremo N° 005-2022-MIDAGRI

³ El art. 66 de la Constitución Política del Perú (CPP) indica que los recursos naturales entre los que se encuentran los bosques, las tierras forestales, el agua, los yacimientos mineros y de hidrocarburos, entre otros, son patrimonio de la nación y se encuentran bajo dominio del Estado.

⁴ El art. 37 de la Ley N° 29763 dispone que *“En tierras de capacidad de uso mayor forestal y de capacidad de uso mayor para protección, con o sin cobertura vegetal, se prohíbe el cambio de uso actual a fines agropecuarios. Se prohíbe el otorgamiento de títulos de propiedad, certificados o constancias de posesión en*

propiedad para PRIs y a favor de comunidades campesinas y nativas en las tierras clasificadas como A, C, P.

En cambio, las tierras con clasificación F y X, deben permanecer en la categoría de tierras estatales de dominio público y sobre ellas solo se puede otorgar títulos habilitantes forestales, para el acceso a los recursos naturales. La Ley Forestal y de Fauna Silvestre prohíbe expresamente que se otorguen títulos de propiedad o constancias de posesión sobre tierras forestales o de protección, con bosque o sin ellos⁵. Esta prohibición está claramente recogida en la normativa agraria, la cual indica que las tierras forestales o de protección no se encuentran dentro del ámbito de aplicación de los procesos de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales.⁶

Las limitaciones y contradicciones en la administración de tierras en el país y en la asignación de derechos de uso, responde al segmentado diseño institucional del sistema (Bandeira et al. 2008; Killen, 2024), que genera desconexiones y superposiciones entre niveles de gobierno, órganos de línea y agencias del Sector Forestal y del Sector Agrario y Riego (Endo, 2013). Esto se agrava por, la ausencia de infraestructuras de datos espaciales apropiadas, con incentivos para su actualización (Endo, 2013; Enemark, 2006). Pese a que el país cuenta con sistemas de catastro⁷ e infraestructuras de datos espaciales (a nivel nacional⁸ y regionales⁹) su implementación es limitada por brechas de financiamiento, tecnológicas e institucionales/normativas, lo cual hace que sistema de asignación de derechos sobre las tierras sea limitado, poco confiable y desactualizado (Bandeira, et al. 2008; Killen, 2024, EIA 2024).

A nivel subnacional, especialmente en las tierras rurales amazónicas, esta problemática se complejiza aún más, debido a limitaciones presupuestales y capacidades técnicas (Bandeira, et al. 2008; Killen, 2024); además de la discrecionalidad de las autoridades para implementar los procedimientos de formalización y gestión de tierras rurales (Baldovino, 2016); así como a las profundas asimetrías en cuanto al acceso a la información y poder sobre la tenencia de tierras (Killen, 2024), perpetuando la falta de transparencia en estos procesos.

Esto sumado a la falta de políticas claras sobre el ordenamiento territorial y la protección del patrimonio forestal, los complicados procedimientos administrativos y alta división de funciones en los niveles de gobierno (Endo, 2013), ha generado un entorno propicio para que intereses vinculados con la agroindustria o el tráfico de tierras se impongan (Convoca, 2022 y Ojo Público, 2021), abriendo paso a mercados informales de tierras, actividades ilegales y conflictos territoriales (Bandeira, et al. 2008). Cuyos efectos se muestran en muchos casos documentados en la Amazonía peruana, entre los cuales destacan: la expansión de las fronteras agrarias hacia los territorios indígenas y concesiones forestales en las áreas de influencia de las principales carreteras amazónicas (Killen, 2024); el tráfico de tierras entre colonos y las empresas de *commodities* (Dammert, 2017; EIA, 2024); entre otros.

tierras de dominio público con capacidad de uso mayor forestal o de protección con o sin cobertura forestal, así como cualquier tipo de reconocimiento o instalación de infraestructura pública de servicios, bajo responsabilidad de los funcionarios involucrados”.

⁵ Artículo 37 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 29763)

⁶ Numeral 3.2, artículo 3 de la Ley N° 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales.

⁷ SICAR - Sistema Catastral Rural (<https://georural.midagri.gob.pe/sicar/>)

⁸ Plataforma Nacional de Datos Georreferenciados Geo Perú (<https://visor.geoperu.gob.pe/>)

⁹ Infraestructura de datos espaciales del Gobierno Regional de Loreto (<https://visor.regionloreto.gob.pe/>)

3. EL CASO DE LORETO

En Loreto, como en otros departamentos del país, se vienen impulsando procesos de formalización de derechos de tenencia de la tierra, tales como las CUSAF y PRIs, procesos que requieren de un nivel de gobernanza territorial que permita su adecuada implementación, sin que estos supongan incrementar los riesgos por conflictos territoriales o actividades ilegales. El sistema de tenencia de la tierra en el ámbito rural de Loreto muestra un panorama complejo, reflejando las múltiples dimensiones de los retos que enfrenta, muchos de los cuales son compartidos por otras regiones amazónicas del país. El presente documento, atendiendo la actual demanda de implementación y escalamiento de contratos CUSAF en las regiones, busca conocer estos retos, a fin de brindar luces para diseñar alternativas que permitan enfrentarlos.

El departamento de Loreto se ubica en el extremo noroccidental del país. Loreto es la región más extensa del Perú, abarcando 36.9 millones de hectáreas (INEI, 2022), de los cuales el 95% son bosques (PNCBMCC, 2022) que albergan una gran diversidad de flora y fauna silvestre y una enorme riqueza cultural. Sin embargo, enfrenta un creciente avance de la deforestación y degradación de sus bosques: durante los últimos 21 años ha perdido 508 028 ha de bosques, es decir el 18% del total de bosques amazónicos perdidos por el país hasta el momento (PNCBMCC, 2022).

La deforestación es el resultado de complejas relaciones de influencia entre diversas causas: expansión agropecuaria, factores demográficos, económicos, institucionales, políticos, y culturales. Estas causas operan a diferentes escalas espaciales e involucran a múltiples actores (Robiglio et al, 2020). En la región las principales causas identificadas en la Estrategia Regional de Desarrollo Rural Bajo en Emisiones son: la instalación de cultivos regionales, permanentes, pastos y cultivos ilícitos; y ejecución de obras de infraestructura, como es el caso de las carreteras y otras vías locales (GOREL, 2021).

Según la Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO (INEI 2023a), la población total de la región es aproximadamente 1 millón 115 mil personas, de las cuales el 30% se localiza en áreas rurales y el 70% en áreas urbanas. En cuanto a los niveles de pobreza, existe una brecha muy marcada entre la población rural y urbana: el 58% de la población está bajo el nivel de pobreza, el 39% son vulnerables, y solo el 3 % no es pobre ni vulnerable.

Tabla 1 Distribución de los niveles de pobreza, a nivel nacional y regional (urbano y rural)

Niveles de pobreza	Perú	Región Loreto	Loreto (urbano)	Loreto (rural)
Pobreza extrema	5%	13%	8%	25%
Pobreza no extrema	22%	27%	24%	33%
No pobre y vulnerable	32%	41%	42%	39%
No pobre y no vulnerable	40%	19%	26%	3%

Fuente: INEI 2023

De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria - ENA (INEI 2023b), en la región existen 80 mil pequeños productores¹⁰ (1.3% de estos productores del país), quienes manejan en promedio unidades productivas de 2.8 hectáreas, bajo formas de tenencia variadas, a nivel de superficie las

¹⁰ De acuerdo con Zegarra 2009, para los departamentos ubicados en la región de Selva Baja definido por productores con menos de 15 has (Robiglio et al. 2015).

principales son: arriendo (45%) y propiedad sin proceso de inscripción en registros públicos (23%). Los principales cultivos de la región, en términos de superficie, son: plátano (33%), maíz amarillo (20%), yuca (17%), cacao (6%) y palma aceitera¹¹ (5%). Según Robiglio (et al. 2015), la tipología de productores familiares predominante en la región se caracteriza por practicar integral o parcialmente el autoconsumo, estar orientados por cultivos transitorios y tener una alta diversificación productiva, elementos que influyen directamente en sus estrategias de medios de vida.

Tabla 2 Distribución de las formas de tenencia de la tierra de los pequeños productores, a nivel de superficie

Modalidades de tenencia de la tierra	%	Ha
Tenencia con título inscrito en registros públicos	9%	12,784.39
Tenencia con título, pero no registrado	6%	9,000.63
Tenencia sin título, pero en trámite	7%	9,912.93
Tenencia sin título y sin trámite en registros públicos	23%	34,855.18
Comuneros	0.1%	218.92
Arrendatario	45%	66,771.84
Posesionario	8%	11,662.25
Otros	1.3%	1,907.85

Fuente: INEI 2023b

Además de la tenencia de la tierra de los pequeños agricultores en las formas presentadas arriba, correspondiente al régimen agrario, la región cuenta con otras formas de derechos sobre la tierra, tales como: Áreas Naturales Protegidas, Comunidades Nativas, Comunidades Campesinas, Reservas Indígenas para pueblos en aislamiento y/o contacto inicial, concesiones y títulos habilitantes forestales, concesiones mineras y de hidrocarburos, entre otros. Estas diferentes modalidades y niveles de tenencia cuentan con información de carácter cartográfico y administrativo, que requiere una adecuada gestión a fin de apoyar procesos de toma de decisiones para la planificación territorial.

El sistema de administración territorial de la región presenta fuertes limitaciones, y pese a contar con una Infraestructura de Datos Espaciales a nivel regional (IDER), ésta se encuentra incompleta y con un visor de información inactivo¹². En la práctica cada unidad orgánica es responsable de generar, administrar y monitorear esta información a través de diferentes sistemas, que en algunos casos no son interoperables ni accesibles de manera pública, lo que restringe el acceso a la información sobre la tenencia y gestión de la tierra.

A pesar de que gran parte de la información puede accederse a través de los geoportales de instituciones nacionales, la información más actualizada suele encontrarse en las diferentes unidades orgánicas responsables del Gobierno Regional. El siguiente cuadro muestra algunas de las categorías de tenencia de la tierra y derechos asignados en Loreto, recopilados a través de consultas realizadas durante 2023 y 2024, a las plataformas oficiales de información (SERFOR¹³, SERNANP¹⁴, MINCU¹⁵ e INGEMMET¹⁶) y solicitudes de información a las autoridades competentes (DISAFILPA, GERFOR):

¹¹ De acuerdo con el CENAGRO del 2012, este cultivo representaba menos del 1%, lo que demuestra la presión de este cultivo agroindustrial.

¹² <https://visor.regionloreto.gob.pe/>

¹³ <https://sniffs.serfor.gob.pe/inicio/>

¹⁴ <https://geo.sernanp.gob.pe/visorsernanp/>

¹⁵ <https://bdpi.cultura.gob.pe/mapa-interactivo>

¹⁶ <https://geocatmin.ingemmet.gob.pe/geocatmin/main>

Gobernanza transectorial para la protección del patrimonio forestal

Tabla 3 Categorías de tenencia de la tierra y derechos asignados en Loreto

Régimen	Formas de tenencia y derechos	Cantidad
Agrario: propiedad comunal	Comunidades campesinas tituladas	82
	Comunidades nativas tituladas	876
	Localidades en donde viven pueblos indígenas u originarios, no reconocidos como comunidades campesinas o nativas	425
Agrario: propiedad individual	Predios privados con título inscrito en registros públicos	No se cuenta con información sistematizada
	Predios privados con títulos no inscritos en registros públicos	No se cuenta con información sistematizada
	Predios con constancias de posesión	No se cuenta con información sistematizada
Forestal: ordenamiento forestal y títulos habilitantes	Bosques de Producción Permanente	42
	Bosques locales	9
	Concesiones de conservación	17
	Concesiones de ecoturismo	7
	Concesiones de productos forestales con fines maderables	206
Áreas naturales protegidas	Áreas de conservación privada (establecidas sobre predios privados)	28
	Áreas naturales protegidas (de administración nacional)	10
	Áreas de conservación regional	4
	Zonas reservadas	2
Reservas Indígenas para pueblos es aislamiento voluntario o contacto inicial	RI PIACI creadas	2
	Propuestas de RI PIACI	5
Minería	Catastro minero	38

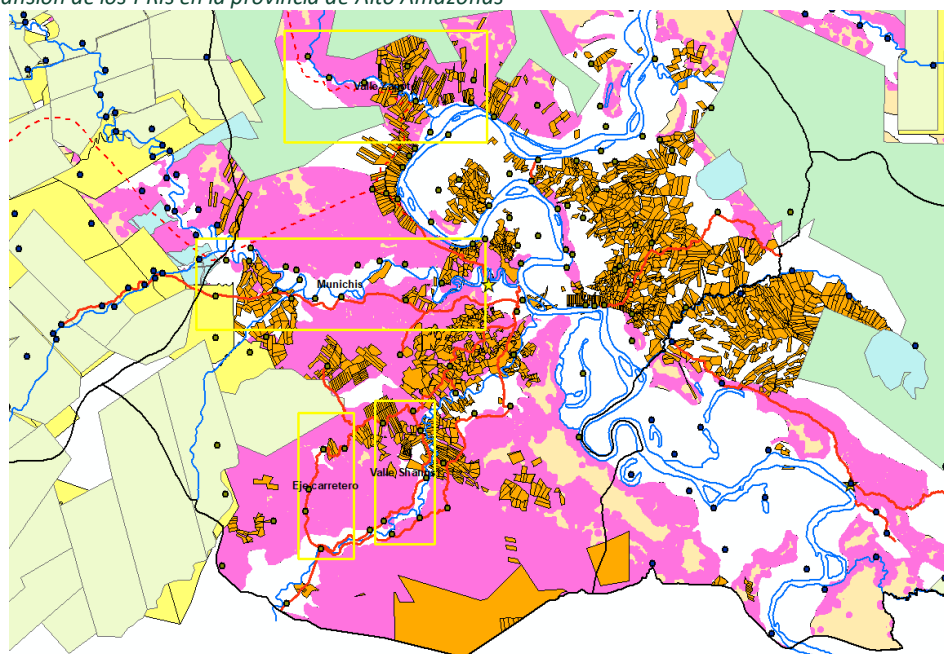
Fuente: Elaboración propia

4. ESTUDIO DE CASO: EXPANSIÓN DE PRIS EN EL PATRIMONIO FORESTAL

Los PRIs son predios carácter privado, ubicados en zonas rurales, de propiedad individual, pertenecientes al régimen agrario, y destinados a la actividad agropecuaria. Sin embargo, existe evidencias de que se han otorgado PRIs en tierras de dominio público de Loreto (tierras forestales o de protección), que tienen la categoría de patrimonio forestal de la nación y en las que está legalmente prohibido otorgar títulos de propiedad. El presente documento se concentra específicamente en las áreas que cumplen con los requisitos para el otorgamiento de contratos CUSAF¹⁷, título habilitante correspondiente en este tipo de tierras para acceder a la seguridad territorial, según la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Con la reciente implementación de contratos CUSAF en las regiones, cobra mayor relevancia atender esta problemática, siendo parte de sus condiciones habilitantes para su adecuada implementación y escalamiento.

Pese a que el marco legal incluye disposiciones para evitar conflictos de superposición, existen evidencias de que se han otorgado PRIs en el patrimonio forestal de la región Loreto. En el siguiente mapa se observa la expansión de los PRIs (color anaranjado) otorgados sobre las áreas potenciales para el otorgamiento de las CUSAF (color fucsia), en la provincia de Alto Amazonas, sectores Munichis, valle del Zapote y valle del Shanusi.

Figura 1 Expansión de los PRIs en la provincia de Alto Amazonas



Fuente: Elaboración propia

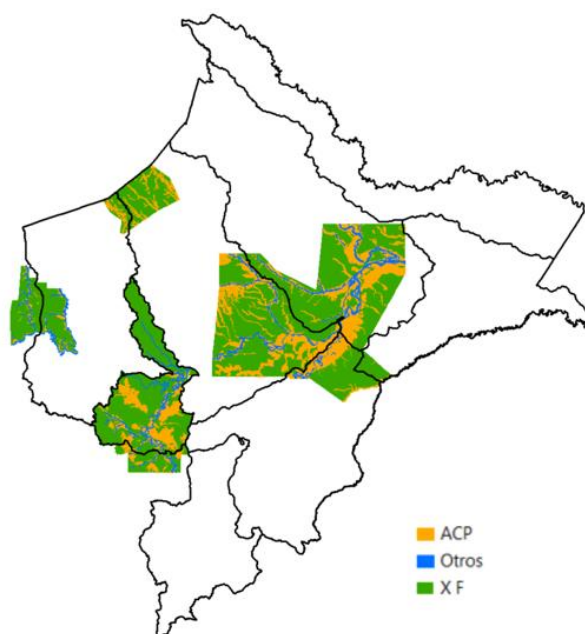
Esta problemática tiene múltiples aristas, una de ellas es la falta de información sobre la CTCUM en la región, herramienta que se emplea para clasificar las tierras en cuanto a su aptitud y definir la asignación derechos. De acuerdo con el MIDAGRI (2016)¹⁸, este instrumento está disponible solo para

¹⁷ Título habilitante de la legislación forestal que se otorga en tierras de dominio público, que está orientado a dar seguridad sobre la tenencia de la tierra a familias agricultoras y ayudarlas a mejorar sus medios de vida mediante la promoción de prácticas sostenibles.

¹⁸ La clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor de Loreto aprobada oficialmente por la autoridad competente (RDG 300-2016 MINAGRI-DVDIAR-DGAAA), está restringida solo a 5 sectores de la región.

el 26% de la superficie total de la región, en 5 sectores: Yurimaguas, Santiago - Morona, Iquitos – Requena - Angamos, Tigre - Pastaza y Alto Amazonas), que sumados alcanzan a cubrir aproximadamente 9.5 millones de hectáreas. Es decir, existe una brecha¹⁹ en el territorio de Loreto en el que la autoridad regional tiene pendiente efectuar el levantamiento de suelos con fines de CTCUM²⁰ para la elaboración de los estudios y planes de uso y manejo de la tierra. Sin embargo, esta brecha ha dado espacio a que se omitan procedimientos o se apliquen a discreción de las autoridades de turno (Che Piu y Galván, 2015). En el siguiente mapa se observan los sectores que, a la fecha cuentan con CTCUM en la región Loreto:

Figura 2 Mapa CUM – Loreto



Fuente: DERN-DGAAAA 2016

Otra causa del problema de la expansión de los PRIs en tierras forestales o de protección, es la notable limitación del sistema de gestión de la información espacial en la región, que carece de información completa, estandarizada y sistematizada para una adecuada la planificación y gestión de la tierra. La información sobre estos los PRIs se encuentra dispersa entre diferentes fuentes y con diferente estructuración. Situación que se agrava en campo²¹, donde es frecuente la aparición de títulos sin georreferenciación y ni proceso de registro, sobre todo aquellos otorgados por entidades no formalizadoras, tal es el caso de los juzgados locales (Endo, 2013).

Es importante mencionar la ausencia de arreglos institucionales inter e intra sectoriales que faciliten el intercambio de información para una eficiente gestión y planificación territorial. Así mismo, se evidencia una falta de coordinación entre las instancias responsables, con planes de expansión que se sobreponen a derechos otorgados y en espacios no permitidos. Por ejemplo, pese a que la administración de la información de los procesos de registro y catastro de los PRIs recae en la Gerencia Regional de Desarrollo Agrario Y Riego de Loreto (GERDAGRI), específicamente en la Dirección de

¹⁹ Descontando los derechos sobre la tierra otorgados como las ANP, entre otros.

²⁰ De acuerdo con el Reglamento para la Ejecución de Levantamiento de Suelos y el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2009-AG

²¹ En el marco del proyecto AgroFor se desarrollaron visitas de prospección en las cuencas de Valle del Zapote y Munichis, en provincias de Alto Amazonas (febrero y mayo del 2023) y en las cuencas de Nanay y Tamshiyacu en la provincia de Maynas (agosto y octubre del 2023).

Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria (DISAFILPA), en la práctica la información se encuentra dispersa entre diferentes fuentes e instancias, de nivel nacional, tales como Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) y Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI); de nivel regional, DISAFILPA; y proyectos de titulación actuales e históricos, como el PETT y PTRT3; con poca o nula articulación entre sí.

Por otro lado, están también los procesos de formalización y titulación de PRIs, impulsados por metas y financiamiento específico que carecen de salvaguardas para mitigar los riesgos e impactos negativos asociados a la implementación de este proceso. La promoción de este título de propiedad en tierras de dominio público restringe a la población local del acceso a la tenencia formal de la tierra, además de gestar condiciones para el desarrollo de conflictos por asignación de derechos territoriales y limitaciones para la implementación de políticas públicas. En el siguiente cuadro se presentan los principales factores que facilitan la expansión de los PRIs en las tierras forestales o de protección en Loreto:

Tabla 4 Principales factores que facilitan la expansión de los PRIs en tierras de dominio público en la región Loreto

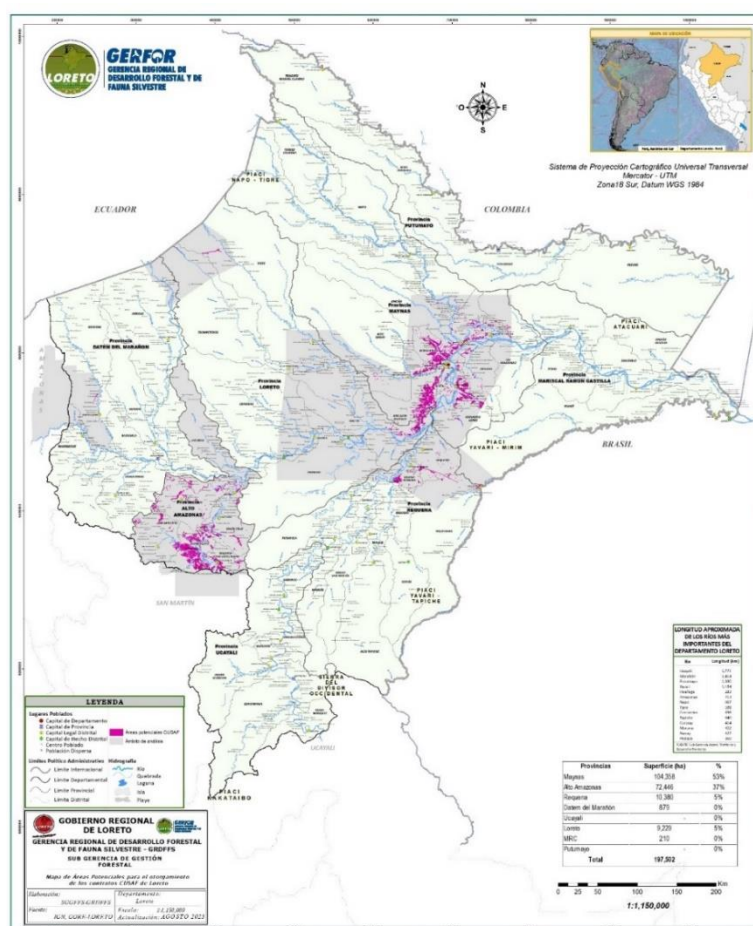
Categoría	Factores
Técnicos y de infraestructura de datos	Solo el 26% del territorio de la región cuenta con CTCUM, por tanto, existe una brecha en el territorio en donde no se sabe cuáles son las tierras forestales o de protección, que deben estar fuera de los procedimientos de titulación agraria. Limitaciones de interoperabilidad entre los sistemas de información.
Normativos e institucionales	El área encargada de la titulación agraria no cuenta con lineamientos específicos para el análisis de la CTCUM durante los procesos de titulación, por lo que prima la discrecionalidad de los funcionarios. No ha existido una adecuada difusión de los contratos CUSAF, como título habilitante que puede ser otorgado a familias agricultoras que se encuentran en tierras F o X, en las que han realizado previamente actividades agropecuarias y agroforestales. Históricamente, ha predominado una visión institucional que favorece los usos agrarios sobre la conservación del bosque.
Financieros	La titulación de predios privados cuenta con financiamiento a través de recursos ordinarios y de proyectos como el PTRT3, en cambio, hasta la fecha el gobierno regional no ha recibido financiamiento para otorgar contratos CUSAF.
Socioeconómicos	El otorgamiento de constancias de posesión y títulos de propiedad ha sido parte de campañas políticas y estrategias de respaldo para obtener apoyo político, por parte de autoridades locales y regionales. Las familias agricultoras desconocen que existe una prohibición legal de que se otorguen títulos de propiedad en tierras forestales o de protección. Las familias agricultoras desconocen que existen los contratos CUSAF, como mecanismo para reconocer los derechos de quienes se encuentran en tierras forestales o de protección. Existen intereses vinculados con la agroindustria, que generan presión para la titulación de tierras.

Fuente: Elaboración propia

La región Loreto cuenta con aproximadamente 197,502 hectáreas disponibles para el otorgamiento de los contratos CUSAF, esto fue determinado por el Grupo de Trabajo²², conformado por autoridades de los sectores forestal, agrario, ambiental y de planificación de la región y con el apoyo técnico del Proyecto AgroFor, quienes desarrollaron el mapa de áreas potenciales para CUSAF de la región, sobre la base de información compartida entre los sectores. Como se observa en el siguiente mapa las áreas en color fucsia representan el potencial de la región para el otorgamiento de los contratos CUSAF:

²² Resolución Gerencial Regional N° 273-2022-GRL-GGR-GRDFFS

Figura 3 Mapa de las áreas con potencial para el otorgamiento de CUSAF en Loreto.



Fuente: GOREL 2023

Sin embargo, este potencial ha sido mermado por la expansión de los PRIs en estas áreas. El impacto de esta expansión es difícil de determinar con precisión, sobre todo por el acceso a la información sobre el registro y catastro de los títulos de propiedad. Frente a ello, el proyecto AgroFor durante el 2023 pudo recopilar diferentes bases de datos (oficiales y no oficiales) que reúnen parcialmente la extensión de los PRIs en la región. Según las estimaciones del proyecto AgroFor, el avance de los PRIs sobre las tierras forestales o de protección, supondría la reducción del 28 % de la capacidad de la región para otorgar los contratos CUSAF, que representan un poco más de 75 mil ha²³. Esto perjudica directamente la planificación y gestión de los contratos CUSAF en la región, debido no sólo a la extensión comprometida, sino también a la ubicación de los predios, ya que abarcan posiciones estratégicas de acceso fluvial y vial (principales y más recientemente secundarias), quedando disponibles para otorgar contratos CUSAF, solo las áreas remanentes, poco conectadas y dispersas.

De otro lado, es importante notar que, a nivel de superficie, aproximadamente el 54% de los PRIs otorgados en tierras de dominio público de la región Loreto, están cubiertos por bosques que se mantienen hasta la fecha (34% en la provincia de Alto Amazonas y 73% en Maynas). Esto contraviene el mencionado artículo 37 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, al titular tierras de dominio público, y sumado a la ausencia de salvaguardas y de un monitoreo adecuado para el cumplimiento de la

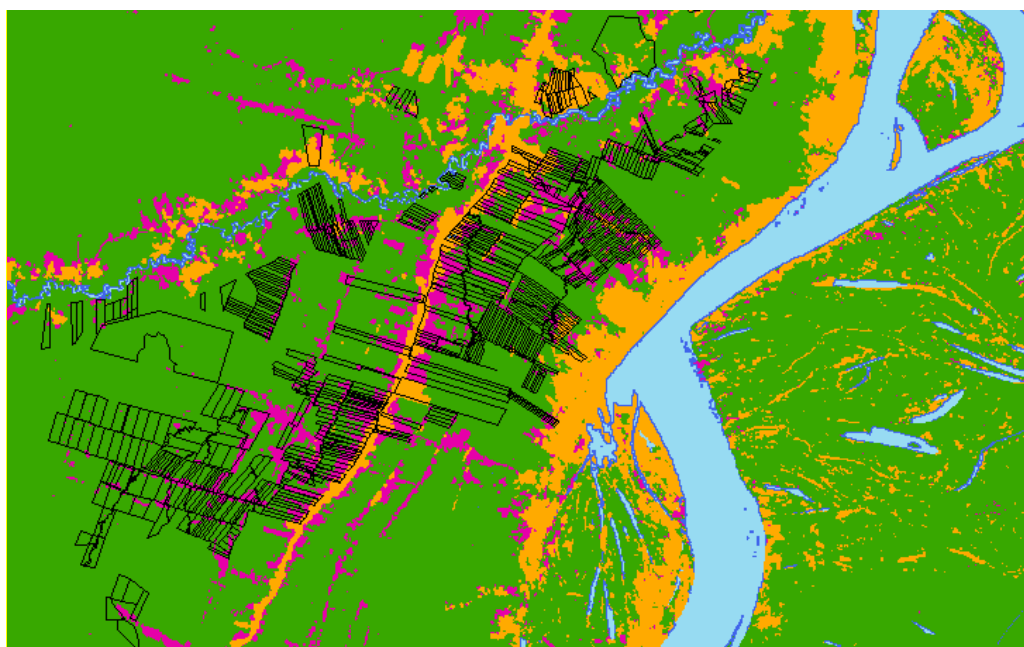
²³ El análisis realizado se desarrolló exclusivamente a nivel de superficie, ya que, debido a la falta de estandarización en la información correspondiente a los PRIs, no pudo cuantificarse la cantidad de títulos agrarios otorgados.

reserva de al menos el 30% cobertura forestal²⁴ en estos espacios, pone en riesgo a los bosques, sus servicios ecosistémicos y los medios de vida de las poblaciones locales. Esta situación, grafica el problema que existe en la región, desencadenando actividades ilegales, conflictos territoriales y obstáculos para la implementación de políticas públicas (Dammert, 2017; EIA, 2024; Killen, 2024).

Para agudizar aún más la desprotección de los bosques y las tierras forestales, la reciente modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, mediante la Ley N° 31973²⁵, torna más crítica la situación puesto que esta elimina la exigencia de la CTCUM para los procesos de titulación, en los casos en los que las tierras ya han sido deforestadas. El problema en regiones como Loreto, en donde existen evidencias de que se han titulado tierras (con CTCUM aprobada) forestales o de protección, con bosque o sin bosque, es que esta Ley convalida esta práctica ilegal, lo cual genera un riesgo de mayor deforestación que favorece principalmente intereses vinculados al tráfico de tierras (Capella, et al. 2023).

La siguiente figura corresponde al sector carretera Iquitos-Nauta, ubicado en la provincia de Maynas, muestra la composición de las áreas de PRIs otorgados en tierras de dominio público, en donde predomina la cobertura boscosa al 2021 (color verde), en relación con las superficies bajo deforestación al 2000 (color anaranjado) y pérdida de bosques entre el 2001 – 2021 (color fucsia), empleando como base la información de la plataforma GeoBosques (PNCBMCC, 2022):

Figura 4 Presencia de bosques en los PRIs de la provincia de Maynas otorgados en tierras de dominio público



Fuente: Elaboración propia

Las brechas de articulación intersectorial a nivel regional y nacional, el complejo sistema normativo y la discrecionalidad de los funcionarios en su aplicación, las limitaciones en el acceso y sistematización de la información, los procesos de titulación con financiamiento específico (pero sin salvaguardas), y la inequitativa distribución de recursos públicos que favorece la asignación de derechos agrarios sobre los forestales, han facilitado la expansión de los PRIs dentro del patrimonio forestal de Loreto, en especial en las áreas disponibles para el otorgamiento de las CUSAF. Sin embargo, esta problemática no es exclusiva de la región Loreto, por el contrario, se extiende en otras regiones amazónicas con

²⁴ Establecido en el artículo 38 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, para el caso de tierras bajo el régimen agropecuario que presentan bosques al ser otorgadas bajo propiedad

²⁵ Disposición complementaria final de la Ley Ley N° 31973
<https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2251964-1>

características similares, por ejemplo: en las tierras de dominio público en Amazonas (Reyes et al. 2024), en las concesiones castañeras de Madre de Dios (Chávez et al. 2012) y en los Bosques de Producción Permanente de Ucayali (Dammert, 2019).

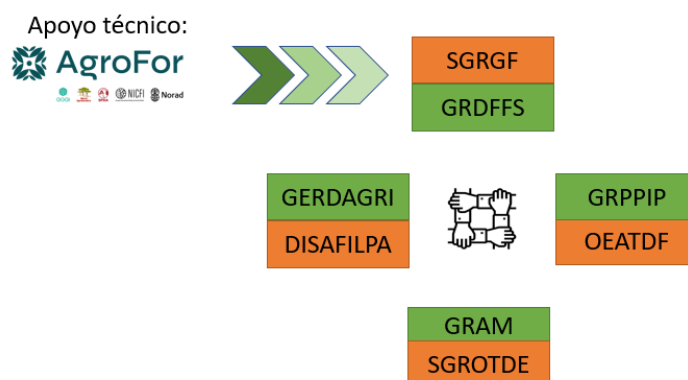
5. POTENCIAL TRANSFORMADOR DE LAS PLATAFORMAS PARTICIPATIVAS

De acuerdo con Larson y Sarmiento (2020), las plataformas multiactor tienen un fuerte potencial transformador; aún más a nivel subnacional, debido a la cercanía con los espacios geográficos y al nivel de involucramiento de los actores en la planificación y la gestión de la tierra. Las plataformas multiactor, son procesos interactivos, expresamente organizados, que reúnen a una gran variedad de actores para participar en un proceso de diálogo, toma de decisiones y/o implementación, con el fin de abordar un problema relacionado con el uso de la tierra o recursos, o para el logro de un objetivo común (Larson & Sarmiento, 2020). Estas plataformas, a diferencia de los modelos de toma de decisiones convencionales, están enfocadas en conducir resultados más equitativos y eficiente a través la participación de diferentes actores relevantes (Sarmiento & Larson, 2019).

En ese sentido, frente al contexto regional de otorgamiento de PRIs en tierras forestales o de protección y a fin de dar sostenibilidad al desarrollo de los procesos de planificación territorial y priorización de las intervenciones CUSAF, el proyecto AgroFor impulsó en la región Loreto, la creación de un espacio de articulación, a modo de plataforma, que busca definir acuerdos y arreglos institucionales que permitan el intercambio de información entre los sectores, principalmente información espacial para apoyar procesos de toma de decisiones y reducir las asimetrías en cuanto a información y poder; así como facilitar el diálogo y negociación en procesos transectoriales, colaborando a fortalecer la gobernanza territorial, promoviendo la transparencia en los procesos y exponiendo los contextos territoriales que requieren atención.

El Grupo Técnico encargado de promover en Loreto los contratos de CUSAF (plataforma multisectorial), fue creado por la Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre (GRDFFS), mediante la Resolución Gerencial Regional N° 273-2022-GRL-GGR-GRDFFS, en diciembre del 2022, con el objetivo de a) elaborar un mecanismo de coordinación entre los miembros del Grupo Técnico, b) diseñar y construir el mapa de áreas potenciales para el otorgamiento de CUSAF del departamento de Loreto, y c) promover la aprobación de la Ordenanza Regional que oficialice los resultados del Grupo Técnico. El Grupo Técnico está conformado por Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre (GRDFFS), Gerencia Regional de Desarrollo Agrario y Riego (GERDAGRI) a través de la Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria (DISAFILPA), Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto e Inversión Pública (GRPPIP) a través de Oficina Ejecutiva de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Fronterizo (OEATDF), Gerencia Regional del Ambiente (GRAM) a través de Sub-Gerencia Regional de Ordenamiento Territorial y Datos Espaciales (SGROTDE) y el consorcio AgroFor, en calidad de apoyo técnico.

Figura 5 Estructura del Grupo Técnico en el GOREL



Fuente: Elaboración propia

La conformación de la plataforma, integrada por diferentes sectores gubernamentales involucrados en la planificación y gestión del territorio, permite maximizar sinergias para el desarrollo de estrategias de gestión territorial, basados en el uso de la información espacial, así como la priorización de intervenciones que promuevan las CUSAF, facilitando su implementación y escalamiento en la región.

Un elemento clave en la plataforma es la facilitación del diálogo entre los sectores, a partir de la identificación conjunta de las principales causas de los problemas, permitiendo así el desarrollo de propuestas de solución y mecanismos consensuados. Como resultado de las actividades del Grupo Técnico, durante el 2023 se construyó un mapa de áreas potenciales para el otorgamiento de CUSAF en Loreto, a partir de un proceso colaborativo tanto por la conceptualización, como por el intercambio de información para su elaboración; y una propuesta de mecanismo de coordinación, mediante el desarrollo de una normativa regional que oficialice el mapa y el proceso de coordinación intersectorial.

Es importante indicar que, a la fecha la propuesta normativa aún está en proceso de aprobación; no obstante, en la práctica el impacto del grupo técnico se ha hecho notar, facilitando una nueva forma de relacionamiento entre la autoridad regional forestal y la autoridad regional agraria (GERFOR y DISAFILPA-GERDAGRI) que, como resultado del Grupo Técnico, han empezado a realizar consultas directas e intercambio de información sobre la ubicación de las tierras forestales o de protección y el estado situacional del acceso a los recursos forestales en sus diversas formas, a fin de verificar posibles superposiciones con las propuestas de titulación agraria.

La propuesta normativa regional impulsada por GERFOR, a través de una Ordenanza Regional, busca reconocer el Mapa de áreas potenciales para el otorgamiento de contratos CUSAF de Loreto, como herramienta de planificación, gestión y promoción de las CUSAF; disponer el uso obligatorio por parte de otros sectores en procesos de planificación territorial del gobierno regional; e incorporación en el diseño e implementación de los procesos de planeamiento estratégico y políticas a nivel regional. De esta forma, se busca que este mecanismo coadyuve a salvaguardar el patrimonio forestal, así como a garantizar que la implementación de CUSAF se efectúe mediante acciones integradas multisectoriales, a fin de potenciar su impacto, en beneficio de los agricultores familiares.

6. LECCIONES APRENDIDAS DE LA PLATAFORMA MULTISECTORIAL EN LORETO

Basado en la experiencia de la plataforma multisectorial de Loreto, se presenta a continuación las principales lecciones aprendidas para tener en cuenta en el diseño, planificación y desarrollo de este tipo de plataformas, así como reflexiones para su consolidación:

- El diseño de la plataforma debe estar orientado hacia la apertura para aprender y adaptarse, ya que al ser esfuerzo colectivo que depende de las relaciones entre actores y del contexto regional, es importante manejar de forma adaptativa los planes y expectativas.
- Facilitar el diálogo y negociación en procesos transectoriales, requiere desarrollar procesos de co-aprendizaje, adaptación, compromiso e involucramiento de las partes interesadas.
- Es clave garantizar la participación de diferentes sectores, no solo los que tienen competencias y funciones directas sino también aquellos que planifican acciones y gestionan los recursos en el paisaje. Así mismo, es importante el involucramiento de implementadores directos, para otorgar una visión más realista de lo que ocurre en el terreno.
- El reconocimiento colectivo, desarrollo de procesos de transparencia y mecanismos colaborativos, contribuyen a reafirmar el compromiso de las partes interesadas con el proceso y las metas de la plataforma.
- La planificación y diseño de la plataforma debe considerar los tipos de liderazgos y la capacidad política de las instituciones para implementar las normas y planes propuestos (Wu et al. 2015).
- Un punto importante es la formalización del espacio de articulación, a través del reconocimiento oficial por parte del Gobierno Regional, que otorga legitimidad al grupo, así como a los procesos y resultados de este. Sobre todo, en el contexto de los Gobiernos Regionales, por la falta de predictibilidad y alta rotación de sus funcionarios. Lo que requiere un fuerte y continuo trabajo de fortalecimiento de capacidades.
- Otro punto importante es la sostenibilidad de la plataforma, que requieren contar con un plan para canalizar fondos que permita dar continuidad a las acciones y propuestas.

7. BIBLIOGRAFÍA

Baldovino, S. 2016. Una primera mirada: Situación legal de la tenencia de tierras rurales en el Perú. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).

Bandeira, P; Sumpsi, J. and Falconi, C. 2008. Evaluating land administration systems: a comparative method with an application to Peru and Honduras. Inter-American Development Bank.

Capella, J.L.; Segura, F.; Araujo, J.P; Ríos, L.; Yabar, S.; Gamarra, L.F.; Tello, A.; Sánchez, K.; Torres, D.; Ramires, D. 2023. Opinión legal del Proyecto de Ley 649, 894 y 2315/2021-CR, proyecto de “Ley que modifica la Ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre”. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Disponible: https://spda.org.pe/wpfb-file/opinion-legal_ley-forestal_spda_2023-pdf/

Chávez, A; Guariguata, M; 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 castañero. CIFOR infobrief. No. 58. Disponible: https://www.cifor.org/publications/pdf_files/infobrief/4034-infobrief.pdf

Che Piu, H. y Galván, O. 2015. La transformación del bosque. Titulación de predios y cambio de uso de suelos en la Amazonía peruana. Lima - Perú. Disponible: https://dar.org.pe/archivos/Libro%20CUS_vf.pdf

Convoca. 2022. Amazonía: ¿Quiénes facilitaron el acceso ilegal a 20 mil hectáreas de bosques que fueron deforestados? Disponible: <https://convoca.pe/investigacion/amazonia-quienes-facilitaron-el-acceso-ilegal-20-mil-hectareas-de-bosques-que-fueron>

Dammert, JL. 2017. Acaparamiento de Tierras en la Amazonía: el caso de Tamshiyacu. WCS, Lima. Disponible: https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/siar-puno/archivos/public/docs/acapramiento_de_tierras_en_la_amazonia_peruana.pdf

Dammert, JL. 2019. Tráfico de tierras en Ucayali: apuntes para comprender el fenómeno. Oxfam. Disponible: <https://peru.oxfam.org/lo-%C3%BAltimo/blogs/trafico-de-tierras-en-ucayali-apuntes-para-comprender-el-fenomeno>

EIA. 2024. Parceleando la Amazonia. Disponible: https://us.eia.org/wp-content/uploads/2024/02/EIA-US_Parcelando-la-Amazonia_informe-final2.pdf

Endo, V. 2013. Marco de evaluación de la gobernanza de la tierra en el Perú, LGAF 2013. Resumen del Informe Final. Land Governance Assessment Framework, desarrollado para el Banco Mundial. Disponible: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/a91b90185037e5f11e9f99a989ac11dd-0050062013/related/LGAF-Peru-2013-Final-Summary-Report.pdf>

Enemark, S. 2006. Spatially enabled land administration: bridging the gap. In GSDI-9: 9a conferencia internacional de la infraestructura global de datos espaciales. Disponible: http://www.gsdi9.cl/english/08_Act_Tec_Sess_Sched_TechProg.html#TS26

FAO. 2012. Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Disponible: <https://www.fao.org/3/i2801s/i2801s.pdf>

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola – FIDA. 2008. Política del FIDA: La mejora del acceso a tierra y la seguridad de la tenencia, Roma: FIDA. Disponible: https://ioe.ifad.org/documents/38711624/39417918/land_s.pdf/3ad63fc0-84b2-4d41-96ba-a04775831871?t=1507215994000

Gobierno Regional de Loreto – GOREL. 2021. Estrategia Regional de Desarrollo Rural Bajo en Emisiones de Loreto - Tomo I. Disponible: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2912061/01.%20Tomo%20I.pdf?v=1647361312>

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. 2022. Loreto compendio estadístico 2022. Disponible: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4438336/Compendio%20Estad%3%ADstico%2C%20Loreto%202022.pdf?v=1681741348>

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. 2023a. Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) – 2022. Disponible: <https://proyectos.inei.gob.pe/microdatos/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. 2023b. Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) 2022. Disponible: <https://proyectos.inei.gob.pe/microdatos/>

Killeen, T. 2024. How to achieve the regularization of rural land in private properties in Peru? En: A Perfect Storm in the Amazon. Disponible: <https://news.mongabay.com/2024/02/how-to-achieve-the-regularization-of-rural-land-in-private-properties-in-peru-chapter-4-of-a-perfect-storm-in-the-amazon/>

Larson & Sarmiento. 2020. Diseño para la participación: Aprendizajes para foros multiactor más equitativos y resilientes. CIFOR infobrief. No. 304.

Ojo Público. 2021. Autoridades cómplices: más de 40 funcionarios investigados por deforestación en la Amazonía. Disponible: <https://ojo-publico.com/2436/autoridades-y-complices-42-investigados-por-deforestacion>

PNCBMCC, 2022. Bosque y pérdida de bosques 2001 – 2021. Plataforma Geobosques. Disponible: <https://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php>

Ramírez, M; Cárdenas, J; Jones, K; Lizcano, J; Mistler-Ferguson, S. & Marinoni, E. 2022. Las raíces de los delitos ambientales en la Amazonía peruana. Instituto Igarapé & InSight Crime. Disponible: <https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2022/06/Las-rai%CC%81ces-de-los-delitos-ambientales-en-la-Amazoni%CC%81a-Peruana-InSightCrime-Igarape-ES.pdf>

Reyes, M; Zari, L. y Poquioma, E. 2024. Las CUSAF ante la complejidad de la tenencia de la tierra. Análisis y recomendaciones para la Región Amazonas”. Lima: Proyecto Agrofor”. Disponible: https://www.agrofor.info/wp-content/uploads/2024/01/amazonas_agrofor.pdf

Robiglio, V; Reyes, M. y Castro E. 2015. Diagnóstico de los productores familiares en la Amazonía Peruana. ICRAF Oficina Regional para América Latina, Lima, Perú. Por encargo de GGGI & DIE.

Disponible: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1268951/Diagnostico-de-los-productores-familiares-en-la-Amazonia-peruana-.pdf?v=1598649627>

Sarmiento Barletti JP and Larson AM. 2019. The role of multi-stakeholder forums in subnational jurisdictions: Framing literature review for in-depth field research. Occasional Paper 194. Bogor, Indonesia: CIFOR.

van Oosterom, P; Groothedde, A; Lemmen, C; van der Molen, P. & Uitermark, H. 2009. Land Administration as a Cornerstone in the Global Spatial Information Infrastructure. International Journal of Spatial Data Infrastructures Research, (4): 298-331 298