

# LORETO SOSTENIBLE AL 2021

Marc Dourojeanni



DERECHO  
AMBIENTE Y  
RECURSOS  
NATURALES





**DAR**

DERECHO  
AMBIENTE Y  
RECURSOS  
NATURALES

# **LORETO** SOSTENIBLE AL 2021

Marc Dourojeanni

Lima, mayo 2013

#### **Autor**

Marc Dourojeanni

#### **Equipo Técnico de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)**

Asunta Santillán Bartra  
Cristina López Wong  
Patricia Patrón Álvarez  
Valeria Urbina Cordano  
Pierina Egúsquiza Cerrón

#### **Elaboración de mapas**

Clinton Jenkins

#### **Fotos de Portada**

Liliana García / DAR  
Mario Zúñiga / DAR  
Stefan Kistler / Alianza Arkana  
P. Puertas / WCS  
Mariana Montoya  
Gisella Valdivia

#### **Corrección de estilo**

Graciela Álvarez y Martha Mora

#### **Coordinación general**

Gisella Valdivia Gozalo

#### **Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)**

Calle Coronel Zegarra N° 260, Jesús María (Lima 11)  
Teléfono: (511) 2662063  
Correo electrónico: dar@dar.org.pe  
Página web: www.dar.org.pe

#### **Diseño y diagramación:**

Realidades S.A.  
Augusto Tamayo N° 190 - Of. 5, San Isidro  
Correo electrónico: informes@realidades.pe  
Página web: www.realidades.pe

Ficha para citar la publicación: Loreto Sostenible al 2021. Marc Dourojeanni. 356 páginas. Primera edición. Mayo 2013\*. Consta de 1000 ejemplares.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013-07131  
ISBN: 978-612-46027-5-7

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la simple indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión por cualquier medio.

Esta publicación es parte de las actividades del Proyecto "Loreto Sostenible", ejecutado por Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) y *Center for International Environmental Law* (CIEL). Esta publicación presenta la opinión del autor y no necesariamente la visión de la Fundación *Gordon and Betty Moore*, la Fundación *Charles Stewart Mott*, así como de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). Esta publicación es posible gracias al financiamiento de la Fundación *Gordon and Betty Moore* y la Fundación *Charles Stewart Mott*.

Impreso y hecho en Perú.

\*El presente informe recoge datos e información actualizada hasta octubre del año 2012.

## AGRADECIMIENTOS

Queremos agradecer en primer lugar a los profesionales que aceptaron formar parte del comité revisor del estudio por sus acertadas opiniones y comentarios. En ese sentido, agradecemos a Martín Scurrah (investigador CEPES), Martín Alcalde (PRONATURALEZA), Pedro Solano (SPDA), Mariana Montoya y Milagros Silva (WCS) y Gustavo Suárez de Freitas. Igualmente, a Vince McElhinny, quien ofreció importantes aportes a la presente publicación.

También queremos expresar nuestro reconocimiento a los funcionarios del Gobierno Regional de Loreto y del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) que nos brindaron información para el actual estudio y contribuyeron con su conocimiento de la realidad amazónica loreтана. En ese sentido, nuestro agradecimiento a Manuel Burga, Miguel Gutiérrez, Wilfredo Panduro, William Babilonia, Omar Padilla, Ángel Collantes, Jack Flores, Claudia Rojas, David Urquiza, Luis Benites, Eloy Pezo, Ricardo Díaz, José Cachay, Kenneth Reátegui, José Álvarez y Luis Campos, entre otros funcionarios.

Asimismo, mención especial merecen algunos actores de la sociedad civil loreтана que nos brindaron datos e información que ha sido incorporada en este trabajo: Ana Rosa Sáenz (IBC) y Alberto Chirif.

Además, damos las gracias a Matt Finer y Melissa Blue Sky de CIEL por sus valiosos aportes.

Agradecemos de manera especial a la Fundación *Gordon and Betty Moore* y a la Fundación *Charles Stewart Mott* por hacer posible esta publicación.

La corrección de estilo estuvo a cargo de Graciela Álvarez y Martha Mora, a quienes se agradece el empeño.

Finalmente, agradecemos a César Gamboa, Director Ejecutivo de DAR, quién impulsó la iniciativa de realizar esta publicación, así como a todo el equipo profesional de DAR por el apoyo brindado.

# ÍNDICE

## PARTE I DIAGNÓSTICO

35

PRESENTACIÓN 17

INTRODUCCIÓN 21

1. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS 24

2. METODOLOGÍA 25

2.1 Información 26

2.2 La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para fortalecer la planificación estratégica 27

2.3 Análisis para el diagnóstico (Parte I) 29

2.4 Construcción del pronóstico (Parte II) 30

2.5 Elaboración de alternativas al escenario tendencial (Parte III) 31

2.6 Otras consideraciones y limitaciones metodológicas 31

LORETO, PASADO Y PRESENTE:  
UNA BREVE REVISIÓN 35

1. REALIDAD GEOGRÁFICA Y RECURSOS  
NATURALES 35

1.1 Geología, hidrología y suelos 39

1.2 Clima, ecología 46

1.3 Los bosques 51

1.3.1 Deforestación en Loreto 52

1.3.2 Características de la deforestación y degradación del bosque 54

1.4 Flora, fauna silvestre: diversidad biológica 58

1.5 Loreto como "sumidero" de carbono 60

1.6 Riesgos naturales en Loreto 64

2. LA SOCIEDAD LORETANA Y LA REALIDAD  
SOCIAL 65

2.1 Un poco de historia 65

2.2 Población 67

2.3 Los pueblos indígenas en la actualidad 69

2.4 Ribereños y campesinos 73

2.5 Educación 75

2.6 Ciencia y tecnología 77

2.7 Salud 78

2.8 Titulación de tierras 81

3. LA ECONOMÍA LORETANA EN LA  
ACTUALIDAD 85

3.1 Indicadores económicos 85

3.2 Actividades económicas que explotan recursos naturales 86

3.2.1 Petróleo 86

3.2.2 Agricultura 90

3.2.3	Explotación forestal	94	4.6	El Consejo Interregional Amazónico	140
3.2.4	Pesca y caza	97	4.7	La cooperación técnica y financiera ¿Bien aprovechada?	141
3.2.5	Turismo	100			
3.2.6	Minería	101			
3.3	Pobreza, calidad de vida y género	102			
<b>4.</b>	<b>POLÍTICAS, LEYES, PLANES E INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO</b>	<b>104</b>	<b>5.</b>	<b>LOS PRINCIPALES ACTORES VOLUNTARIOS E INVOLUNTARIOS Y SUS VISIONES (Y DECISIONES) SOBRE EL LORETO DEL FUTURO</b>	<b>143</b>
4.1	Breve descripción del marco político y legal para el desarrollo	104	5.1	Los actores nacionales	143
4.2	La planificación del desarrollo	112	5.2	Los actores loretanos	144
4.2.1	Calidad y uso del diagnóstico	115	5.3	Los actores internacionales	148
4.2.2	Carácter estratégico de la planificación que afecta a Loreto	116	<b>6.</b>	<b>LOS PRINCIPALES CONFLICTOS Y PROBLEMAS SOCIALES</b>	<b>148</b>
4.2.3	La coordinación entre planes, muchos planes	116	<b>7.</b>	<b>UN VISTAZO A LA INFRAESTRUCTURA DE DESARROLLO EN LORETO</b>	<b>151</b>
4.2.4	Participación y planificación	120	7.1	Transportes y telecomunicaciones	151
4.2.5	La coordinación entre actores del plan	120	7.2	Energía	155
4.2.6	Seguimiento, monitoreo y evaluación y... nuevos planes	121	7.3	Ciudades y servicios públicos	155
4.2.7	¿Planes para qué, si no se cumplen?	121	7.4	Las áreas naturales protegidas	156
4.3	Zonificación Ecológica Económica (ZEE) y ordenamiento territorial	122	<b>8.</b>	<b>EL PASIVO SOCIOAMBIENTAL DE LORETO EN SÍNTESIS</b>	<b>161</b>
4.4	Breve descripción del marco institucional	123	8.1	Los bosques como expresión de la calidad ambiental	162
4.5	Capacidad institucional para ejercer gobernanza	128	8.2	La biota	163
4.5.1	Presupuesto público regional	128	8.3	La calidad de vida, ambiente urbano, desastres “naturales”	164
4.5.2	Capacidad institucional en general	131	8.4	Loreto y los Objetivos del Milenio	164
4.5.3	Capacidad institucional del área ambiental y de recursos naturales	137			
4.5.4	Capacidad institucional para atender a los pueblos indígenas	140			

## PRINCIPALES SIGLAS Y ABREVIACIONES

AAA	Autoridad Administrativa del Agua
ACR	Área de Conservación Regional
ACR ANPCH	Área de Conservación Regional Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira
ACR CTT	Área de Conservación Regional Comunal Tamshiyacu Tahuayo
AGAPUL	Asociación de Ganaderos y Productores de Palma Aceitera de Ucayali
AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
AISPED	Atención Integral de Salud para Poblaciones Excluidas y Dispersas
ALOP	Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción
AMPA	Amazónicos por la Amazonía
ANP	Área Natural Protegida
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
ARA	Articulación Regional Amazónica
ARPI-SC	Asociación Regional de Pueblos Indígenas de la Selva Central
ATDN	<i>Amazon Tree Diversity Network</i>
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRD	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o Banco Mundial
BL	Bosques Locales
BNDES	Banco de Desarrollo Económico y Social (Brasil)
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAR	Comisión Ambiental Regional
CAS	Contratos Administrativos de Servicios
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Coordinación y Enseñanza
CCR	Consejo de Coordinación Regional del GOREL
CDC-UNALM	Centro de Datos para la Conservación, Universidad Nacional Agraria La Molina
CDRO	Cooperación para el Desarrollo Rural de Occidente
CEDIA	Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico
CEPES	Centro Peruano de Estudios Sociales
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CESVI	<i>Coperazione e Sviluppo</i>
CI	Conservación Internacional
CIAM	Consejo Interregional Amazónico
CIEL	<i>The Center for International Environmental Law</i>
CIF-INRENA	Centro de Información Forestal-Instituto Nacional de Recursos Naturales
CIFOR	<i>Center for International Forestry Research</i>
CIMA	Centro de Conservación, Investigación, Manejo de Áreas Naturales
CITES	<i>Convention on International Trade in Endangered Species</i>
CMAC	Caja Municipal de Ahorro y Crédito
CNP	Consejo Nacional del Petróleo
COFOPRI	Organismo de la Formalización de la Propiedad Informal (asumió funciones del PETT)
COMARU	Consejo Machiguenga del Río Urubamba
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
CORDELOR	Corporación Departamental de Desarrollo de Loreto (extinta)

COREPEM	Comisión Regional de Seguimiento y Monitoreo del Plan Estratégico Multisectorial
CORPI	Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas
COSIPLAN	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento
CTAR	Consejo Transitorio de Administración Regional
DAR	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
DBO	Demanda Bioquímica de Oxígeno
DDV	Derecho de Vía
DEVIDA	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
DGAEE	Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos, MINEM
DGE	Dirección General de Epidemiología
DGFFS	Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, MINAG
DIA	Declaración de Impacto Ambiental
DIRANDRO	Dirección Antidrogas
DIREPRO	Dirección Regional de la Producción
DIRESA	Dirección Regional de Salud
DRA	Dirección Regional Agraria
DRAL	Dirección Regional Agraria de Loreto
DREL	Dirección Regional de Educación de Loreto
DREM	Dirección Regional de Energía y Minas
DREM-LO	Dirección Regional de Energía y Minas-Loreto
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
EIA-d	Estudio de Impacto Ambiental –detallado
EIA-sd	Estudio de Impacto Ambiental -semi detallado
ERCC	Estrategia Regional de Cambio Climático
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>
FECONACO	Federación de Comunidades Nativas del Río Corrientes
FENAMAD	Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes
FEPIBAC	Federación de Pueblos Indígenas del Bajo Corrientes
FETAB	Ferrovía Transcontinental "Brasil-Perú" Atlántico-Pacífico
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
FONAM	Fondo Nacional del Ambiente
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
FONDELOR	Fondo de Desarrollo de Loreto
FONIPREL	Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local
GEF	<i>Global Environment Facility</i>
GOREL	Gobierno Regional de Loreto
GRB	Grupo Regional de Manejo de Bosques de Loreto
GRPPAT	Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial
GRRNNYGMA	Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente
Gt	Giga toneladas
Ha	Hectárea(s)

IBC	Instituto del Bien Común
IDE	Índice de Densidad del Estado
IIAP	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INGEMMET	Instituto Geológico Minero y Metalúrgico
INP	Instituto Nacional de Planificación
INPE	<i>Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais</i>
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales, MINAG (extinto)
IPCC	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>
ITTO	<i>International Tropical Timber Organization</i> (en español OIMT)
IUCN	<i>International Union for Conservation of Nature</i> (en español UICN)
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
Km	Kilómetros
Landsat-ETM	<i>Landsat-Enhance Thematic Mapper</i>
Landsat-MSS	<i>Landsat-Multi-Spectral Scanner</i>
Landsat-TM	<i>Landsat-Thematic Mapper</i>
LBD	Ley de Bases de la Descentralización
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MFA	Manejo Forestal de la Amazonía
MFC	Manejo Forestal Comunitario
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (ahora MIMP)
MINAG	Ministerio de Agricultura
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MINED	Ministerio de Educación
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MINSA	Ministerio de Salud
MINTRA	Ministerio de Trabajo
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
msnm	Metros sobre el nivel del mar
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
MW	Mega-Watt
MYPE	Micro y Pequeña Empresa
NCI	Naturaleza y Cultura Internacional
OEFA	Organismo para la Evaluación y Fiscalización Ambiental
OIMT	Organización Internacional de las Maderas Tropicales (en inglés ITTO)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONERN	Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (extinta)
ONG	Organización No Gubernamental
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales

OPIPP	Organismo Público Infraestructura para la Producción
ORAU	Organización Regional AIDSESP Ucayali
ORDELOR	Organismo Regional de Desarrollo de Loreto (extinto)
ORPIANP	Organización de Pueblos Indígenas Amazónicos del Norte Peruano
ORPIO	Organización Regional de Pueblos Indígenas Amazónicos del Oriente
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
OSINFOR	Organismo Supervisor de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PAE	Perforación de Alcance Extendido
PBI	Producto Bruto Interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDRC	Plan de Desarrollo Regional Concertado
PEA	Población Económicamente Activa
PEDICP	Proyecto Especial Binacional Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo
PEMR	Plan Estratégico Multisectorial Regional
PERSA	Plan Estratégico Regional de Salud
PERTUR	Plan Estratégico Regional de Turismo
PERUPETRO	Empresa estatal de derecho privado (sociedad anónima) del Sector Energía y Minas
PERXS	Plan Estratégico Regional Exportador
PFSI	<i>Peru Forest Sector Initiative</i> (Programa de Cooperación del Servicio Forestal de los Estados Unidos)
PIA	Presupuesto Institucional Aprobado
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PNCB	Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático
PNCB	Programa Nacional de Conservación de Bosques
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP por sus siglas en inglés)
PPP	Políticas, Planes y Programas Públicos
PRMRFFS	Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
PROCLIM	Portal de Cambio Climático del MINAM
PROCREA	Programa de Créditos Agrarios
PROCREL	Programa de Conservación, Gestión y Uso de la Diversidad Biológica de Loreto
PRODUCE	Ministerio de la Producción
PROE	Plan Regional de Operaciones de Emergencia
ProInversión	Agencia de Promoción de la Inversión Privada-Perú
PROMPEX	Comisión para la Promoción de Exportaciones
ProNaturaleza	Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza
PROVIAS	Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado (Unidad Ejecutora del MTC)
REDD	Reducción de Emisiones por Efectos de la Deforestación y Degradación de los Bosques
ROF	Reglamento de Operación y Funciones
SEIA	Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
SENAMHI	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SERVIR	Herramienta del Estado para mejorar el servicio civil

SIEA	Sistema Integrado de Estadísticas Agrarias
SIG	Sistema de Información Geográfica
SINANPE	Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado
SIS	Sistema Integral de Salud
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNV	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats (FODA)</i>
TCPA	Tasa de Crecimiento Promedio Anual
TIR	Tasa Interna de Retorno
TNC	<i>The Nature Conservancy</i>
TSM	Temperatura de la Superficie del Mar
UAM	Universidad Autónoma de Madrid
UCP	Universidad Científica del Perú
UNALM	Universidad Nacional Agraria La Molina
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>
UNU	<i>United Nations University</i>
UPO	Universidad Peruana del Oriente
UPSEP	Universidad Privada de la Selva Peruana
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USDDT	<i>United States Department of the Treasuries</i>
VAB	Valor Agregado Bruto
WCS	<i>Wildlife Conservation Society</i>
WWF	<i>World Wildlife Fund for Nature</i>
ZEE	Zonificación Ecológica Económica

# PRESENTACIÓN

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) es una organización cuyo fin principal es la construcción de la gobernanza, el desarrollo sostenible y la promoción de los derechos indígenas en la cuenca amazónica. En estos años, hemos ido creciendo probando que la fórmula privilegiada de análisis para la incidencia es una forma de trabajo que nos ha permitido contribuir en los cambios de ciclo de proyectos de las inversiones, políticas públicas y flujos de inversión regional y global con el propósito de generar mayor gobernanza y mayor sostenibilidad.

DAR está próximo a cumplir 10 años de vida institucional y no podemos olvidarnos que el origen de nuestro trabajo, así como las distintas etapas que hemos pasado como institución, resguardando y promoviendo un equilibrio coherente en el desarrollo sostenible en nuestro país, lo hemos realizado bajo los valores de: compromiso en lo que creemos; responsabilidad en nuestro trabajo y nuestros productos; innovación y creatividad al presentar soluciones a los problemas de la gestión ambiental, trabajar permanentemente en redes y buscar la articulación de iniciativas públicas y privadas; y, finalmente, coherencia con nuestra historia, valores e ideales, fundamentos que nos motivan a seguir trabajando por nuestro país y la Amazonía.

Por todo ello, hace tres años decidimos embarcarnos en el Proyecto Loreto Sostenible, cuyo principal objetivo es promover las condiciones para una mejor gestión ambiental y social de las inversiones, a través del futuro diseño de una Evaluación Ambiental Estratégica - EAE en Loreto. El hecho de que los cambios en la Amazonía sean cada vez más intensos y permanentes, que los impactos negativos que generan deforestación y degradación de sus bosques se catalicen o impulsen mucho más rápido con el cambio de uso de la tierra, y que los proyectos de infraestructura finalmente terminen por impulsar estos hechos perniciosos, nos obligan a una rápida respuesta para potenciar las oportunidades y hacer frente a las amenazas. Así, en Loreto, la región más grande de la Amazonía peruana, que alberga al río Amazonas, el menos densamente poblado, sin conexión vial y energética, y en donde se están produciendo cambios extensos e integrales en el uso del suelo, se debe buscar responder a sus diversas problemáticas con soluciones también integrales e institucionales que van más allá de las tradicionales respuestas de conservación de la biodiversidad y los paliativos de la recurrente visión de las inversiones.

En ese sentido, significa para mí un real privilegio el tener la oportunidad de presentar este estudio que resume nuestra labor en Loreto en estos dos últimos años y cuyo autor es Marc Dourojeanni, un experto y reconocido conservacionista comprometido con la protección de la Amazonía. El contenido de esta titánica y completa obra parte de un diagnóstico de la situación económica, social y ambiental de Loreto para presentar, luego, una serie de recomendaciones que mejoren la gestión del modelo de desarrollo de dicha región. Se trata de

una iniciativa que, a partir de la reunión de información y proyección de escenarios, pretende generar mayor debate y reflexión en torno al mejor diseño para construir herramientas integrales que permitan soluciones de sostenibilidad del modelo de desarrollo, algo pendiente en nuestro país.

No podemos dejar de mencionar que la presente obra es consecuencia de una primera iniciativa que se originó con Amazonía Peruana 2021 (2010). En dicha oportunidad varias organizaciones de la sociedad civil (ProNaturaleza y SPDA) nos reunimos con el fin de colaborar en la investigación que Marc Dourojeanni había iniciado bajo la promoción de Bank Information Center (Proyecto BICECA). Los datos reveladores recogidos por Marc y el análisis mostrado marcó una pauta de crítica y propuesta sobre las inversiones en la Amazonía peruana, las oportunidades y las amenazas que se cernían si el Perú continuaba con una promoción de inversiones desordenada, insostenible, inequitativa, en general, sin planificación, sin gobernanza, sin asegurar mejoras a la gestión ambiental. Y mucho de esto cambió a partir de dicha reflexión.

Hemos querido repetir la fórmula con esta obra, así que Marc Dourojeanni se embarcó en esta compleja investigación y análisis de múltiples actores, y en conjunto con un equipo técnico y multidisciplinario de DAR, es que se pudo lograr esta compendiosa pero también precisa obra que marcará una hoja de encuentro hacia el correcto futuro de Loreto. Como cualquier obra es perfectible, sin embargo, logra perfeccionar el primer alcance de Amazonía Peruana 2021. Con mayor claridad aborda la necesidad de dotar de contenido al modelo de gobernanza para Loreto y de mejorar los estándares ambientales y sociales para las inversiones. Y no solo porque ahora el contenido (mapas) nos permite visualizar la situación actual de Loreto, sino porque podemos objetivamente modelar escenarios hacia el futuro sobre las inversiones en esta rica región de la Amazonía peruana. En consecuencia, este estudio pretende ser un insumo de diseño de herramientas como una Evaluación Ambiental Estratégica para la Amazonía, y en esta oportunidad para Loreto.

Queremos agradecer en primer lugar a los profesionales que aceptaron formar parte del pequeño y selecto comité que comentó el primer borrador de este estudio, y a quienes consideramos personas e instituciones aliadas para el continuo desarrollo sostenible de Loreto. En ese sentido, agradecemos a Martín Scurrah (investigador CEPES), Martín Alcalde (ProNaturaleza), Pedro Solano (SPDA), Mariana Montoya y Milagros Silva (WCS), Gustavo Suárez de Freitas y Vince McElhinny. Especialmente tenemos que mencionar a CEPES, ProNaturaleza, SPDA y WCS, quienes apoyaron expresamente y mostraron su confianza en esta investigación. Asimismo, mención especial merecen algunos actores de la sociedad civil que nos brindaron datos e información que ha sido incorporada en este trabajo como Ana Rosa Sáenz (IBC), Alberto Chirif, Manuel Glave, entre otros.

También queremos expresar nuestro reconocimiento a los funcionarios del Gobierno Regional de Loreto (GOREL) y del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) que brindaron información y contribuyeron con su conocimiento de la realidad amazónica. Un agradecimiento especial a Manuel Burga, Miguel Gutiérrez, Wilfredo Panduro, William Babilonia, Omar Padilla, Ángel Collantes, Jack Flores, Claudia Rojas, David Urquiza, Luis Benites, Eloy Pezo, Ricardo Díaz, José Cachay, Kenneth Reátegui, José Álvarez y Luis Campos, entre otros funcionarios. Una mención especial al Presidente del Gobierno Regional de Loreto, Yván Vásquez, quien nos ha permitido trabajar con la institución que representa a través del proyecto Loreto Sostenible, así como facilitado información estratégica, es decir, toda la apertura necesaria para realizar la presente investigación.

Una obligada mención de agradecimiento al Ministro del Ambiente, Manuel Pulgar-Vidal, a Mariano Castro, Viceministro de Gestión Ambiental, Gabriel Quijandría, Viceministro de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, Amalia Cuba, Directora de la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental y a todo el equipo del Ministerio del Ambiente. No podemos dejar de mencionar al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) y a otras instituciones como la Autoridad Nacional del Agua, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, etc.

No podemos pasar por el alto el agradecimiento a Marc Dourojeanni por haber aceptado este reto y confiar en DAR para continuar trabajando en los necesarios cambios para la Amazonía. Marc es un investigador apasionado, defensor de nuestros bosques amazónicos, una fuente de aprendizaje inagotable para las futuras generaciones de peruanos que creemos en hacer un futuro mejor. Asimismo, debo detenerme en agradecer y felicitar por el trabajo que desarrolló el equipo de DAR, acompañando a Marc en este trabajo, especialmente a Patricia Patrón, Valeria Urbina, Cristina López, Pierina Egúsquiza y Asunta Santillán, coordinadora del Proyecto Loreto Sostenible, jóvenes mujeres profesionales, que desde la sociología, ciencia política, biología y el derecho, han complementado y acompañado el proceso reunión y construcción de la información, junto con otros aliados, para terminar finalmente con esta publicación. A todos, mi más sincero reconocimiento y sentido de admiración.

Finalmente, agradecemos de manera especial a la Fundación *Gordon and Betty Moore* y a la Fundación *Charles Stewart Mott* por el apoyo a la presente publicación, instituciones interesadas por buscar fórmulas que solucionen los problemas de la Amazonía. Así, esperamos que esta publicación y sus mensajes ayuden a mejorar la gestión pública de los recursos naturales en Loreto, en la Amazonía peruana y en la cuenca amazónica.

Lima, mayo de 2013

**César Gamboa Balbín**  
**Director Ejecutivo**  
**Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)**



# INTRODUCCIÓN

Loreto es el departamento más extenso del Perú, el más boscoso y el menos deforestado, el más plano, el que tiene más pantanos, el único que tiene tres fronteras internacionales, el que tiene menor densidad poblacional, el que tiene más agua y una parte del río más caudaloso y más largo del mundo<sup>1</sup> y, por otro lado, Loreto también es el único departamento no unido al resto del país por carreteras, es el único no integrado a la red energética nacional y es uno de los más pobres del país. Loreto es, pues, el departamento de los superlativos que revelan el profundo desbalance entre su potencial y su realidad.

Esa situación, a lo largo de la historia republicana, ha motivado algunos de los sentimientos y movimientos separatistas más fuertes de la historia nacional. El pueblo loretoano siente, con toda razón, que ser peruano significa poco cuando se trata de que los demás ciudadanos le den el apoyo y el tratamiento que merecen. La nación y el Estado solamente aparecen cuando se trata de beneficiarse de los recursos naturales y, como ocurrió especialmente en el caso del petróleo, lo hace con torpeza, atropellando derechos y dejando una secuela de perjuicios sociales y ambientales irreversibles. Loreto no quiere continuar siendo un departamento de segunda o tercera categoría. Reclama ser, por lo menos, igual a sus pares.

Desarrollar, en especial desarrollar asegurando el futuro, no es fácil. No lo es por innumerables razones que se comentan en este documento. El aislamiento de Loreto no es solo fruto del abandono al que el resto del país lo somete. Tiene causas naturales que dependen de sus propios superlativos, como su tamaño y, como se verá, por la presencia, en el camino más corto, de esos enormes pantanos que vulgarmente se conocen como aguajales. Mientras que para lograr el desarrollo en la Costa apenas falta agua para regar el desierto, en Loreto el agua sobra y para hacer agricultura antes hay que eliminar el bosque. Ese mismo bosque que vale mucho como madera y como refugio de una asombrosa diversidad biológica y que, día a día, se revela aún más valioso para limitar los efectos del cambio climático global. Entonces ¿Qué hacer? ¿Cortar el bosque y sembrar cultivos industriales para exportación pero confrontar el riesgo de perder los demás beneficios y potencialidades? ¿Puede el bosque en pie brindar oportunidades de desarrollo económico comparables a la actividad agropecuaria? La explotación de hidrocarburos y de minerales tiene secuelas negativas. Es verdad ¿Pero pueden el Perú y Loreto darse el lujo de no usar esos recursos? En realidad, esa opción no existe. Esos son recursos tan buscados en el mundo de hoy que serán explotados quiérase o no, pero, sí cabe negociar dónde, cómo y cuándo, así como sus limitaciones. ¿Qué necesita Loreto para comunicarse con el resto del país: carreteras o ferrovías, o ambas? ¿Y por qué no usar

---

<sup>1</sup> La Sociedad Geográfica de Lima confirmó, a través de imágenes satelitales, que el río Amazonas tiene su origen en la quebrada de Apacheta, provincia de Caylloma (Arequipa), por lo cual pasaría a ser el río más largo del mundo, superando al Nilo por casi 400 kilómetros (Actualidad Ambiental, 2010).



más los grandes ríos navegables? ¿Cuáles son las consecuencias de una carretera para los bosques? ¿Cómo conciliar las diferentes opciones de desarrollo y uso de recursos entre estas posibilidades? ¿Cómo balancear los pros y los contras de cada opción? Y la pregunta más importante es: ¿Cuál es la imagen objetivo deseable y posible de Loreto en el mediano y largo plazo?

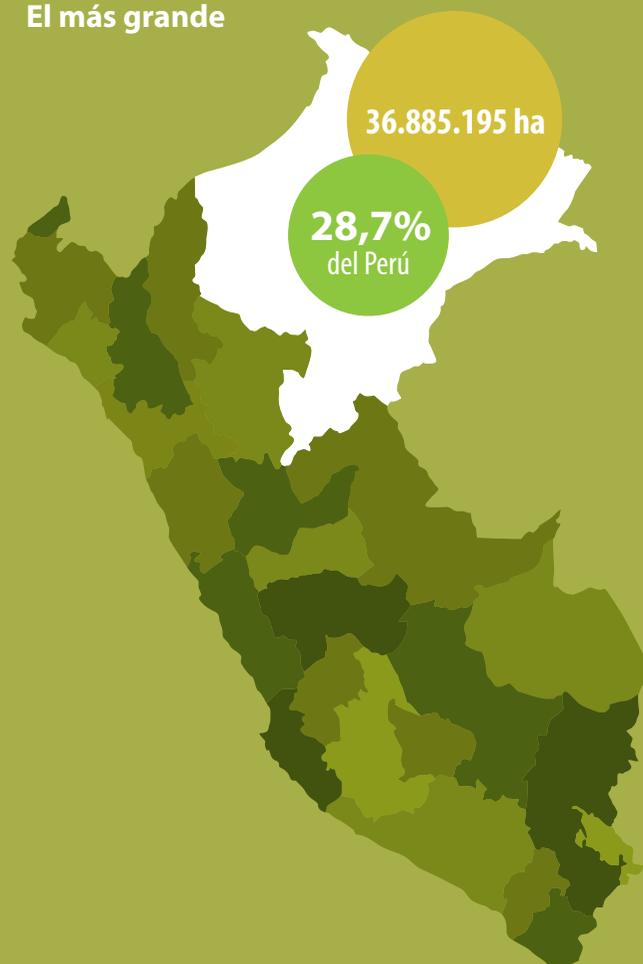
En teoría, instrumentos como las políticas de desarrollo, la legislación, la planificación estratégica y el ordenamiento territorial deben discutir y decidir precisamente sobre todos y cada uno de esos asuntos. Lamentablemente, esos instrumentos, aunque existen en Loreto, son de baja calidad, es decir incompletos, imprecisos y poco coherentes y, de cualquier modo, no son aplicados o lo son parcialmente, perdiendo su lógica inicial, si la tuvieron. De otra parte, las políticas y leyes nacionales suelen entrar en conflicto con la realidad regional. Planes y estrategias nacionales, regionales y sectoriales, además de que en su mayoría no son participativos, no están coordinados entre sí y son, independientemente de su periodo de aplicación, abandonados o cambiados con cada nuevo gobierno. Al final, muchos de los grandes proyectos que finalmente se realizan, como los referentes a hidrocarburos o a energía hídrica así como las grandes obras viales, no responden necesariamente a un plan que tenga por finalidad el desarrollo de Loreto. Responden esencialmente a los intereses de unos pocos, en especial de las empresas transnacionales. Obviamente, peor es el caso de las actividades ilegales antiguas como la explotación forestal, o nuevas en Loreto como la explotación de oro y la expansión del cultivo de la coca. En estos últimos casos se involucra la oportunidad de trabajo y renta para muchos ciudadanos de la región. Sea como fuere, el resultado es que todo lo escrito con la mano en políticas, planes y estrategias, se borra con el codo, comprometiendo el futuro.

El documento que sigue trata de responder a algunas de las preguntas enunciadas y a muchas más. No pretende tener todas las respuestas ni tampoco cree que las respuestas propuestas sean las únicas ni necesariamente las mejores. Su finalidad es mostrar que hasta ahora la planificación del desarrollo de Loreto ha dejado de incorporar elementos o temas decisivos para

# Loreto:

## Un departamento sin igual

### El más grande



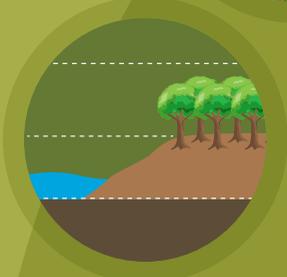
### Y también:





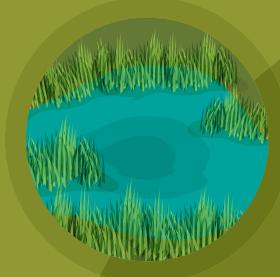
**El más boscoso**

**55%** de los bosques del Perú  
(35,8 millones de hectáreas).



**El más plano y el más bajo**

**80 a 400** msnm.



**El mayor pantano**

Más de **5.000.000 ha.**



**El menos deforestado**

Menos de **3%**



**El mayor río**

**El río Amazonas**



**El que tiene más indígenas**

**32%** de la población



**El que tiene el mayor número de grupos indígenas**

**27** (aprox.).



**El menos densamente poblado**

**2,19** hab./km<sup>2</sup>



**El que tiene el mayor número de comunidades nativas**

Unas **1000** tituladas y por titular.



**El único con tres fronteras**

**Brasil** (1.154 km)  
**Colombia** (1.515 km)  
**Ecuador** (560 km)

su futuro y exponer la enorme complejidad del planeamiento regional. Paralelamente, se trata de acumular información que pueda orientar la futura ejecución de una Evaluación Ambiental Estratégica para Loreto. Se espera, asimismo, que dicha información y los temas planteados contribuyan a establecer un diálogo social mucho mejor informado sobre las opciones para su futuro. Este trabajo es un ejercicio académico pero no es un estudio científico y tampoco es, de ninguna manera, una propuesta de plan. Es apenas un esfuerzo para llamar la atención sobre la importancia de la planificación para el desarrollo.

Preciso es decir que este trabajo no es del todo original. En efecto, ya en 1994 un grupo de estudiosos entre los que estaba el fallecido José López Parodi, que dedicó gran parte de su vida a Loreto, realizó un estudio denominado “La evolución ambiental de la Región Loreto: Resultados de un estudio de evaluación y propuesta de políticas y acciones” (CE&DAP, 1994). Este trabajo, aunque centrado en aspectos agropecuarios de la zona Iquitos-Nauta, ya ofrecía una visión general de lo que según ellos sería Loreto en el futuro si se continuaba aplicando políticas de tipo mercantil extractivista y si continuaba fracasando la planificación central. Pero, el antecedente principal data de 2007, cuando fue producido el documento “Mapa de Loreto 2015: Futuro uso del territorio” (CAR/SNV, 2007) que se basa en el mismo criterio que se aplica en este trabajo. Ese producto fue fruto de un intenso debate entre numerosos actores de Loreto como un todo y de Datem del Marañón, como caso especial. Ellos desarrollaron tres escenarios que denominaron “inercia”, “conservacionista” y “productivo”. Otro precedente ha sido el documento Amazonía Peruana: Visión de Desarrollo, Potencialidades y Desafíos, preparado por el IIAP en 2009 (IIAP, 2009) que, aunque muy general, brinda conceptos coincidentes. Asimismo, el estudio de Dourojeanni *et al.* (2010) denominado “Amazonía peruana en 2021” especula sobre el escenario que la Amazonía podría presentar si se realizara una parte sustancial de las inversiones de explotación de recursos naturales y de infraestructuras que están previstas y anunciadas.

## 1. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS

El estudio que se presenta es uno de los productos que se derivan del propósito de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) de colaborar con el Gobierno Regional de Loreto (GOREL) para crear las condiciones necesarias para la realización, en un futuro mediano, de una evaluación estratégica de los impactos ambientales y sociales de las opciones de desarrollo que sean adoptadas.

DAR se asoció con el *Center for International Environmental Law* (CIEL), que tiene su sede en Washington, D.C. y ambos solicitaron recursos a la fundación *Gordon and Betty Moore*, que en setiembre de 2011 aprobó el financiamiento del proyecto “Foro para el Desarrollo Sostenible en Loreto, Perú”, simplemente denominado “Loreto Sostenible”, por un monto de US\$1,5 millones. Este proyecto debe ser completado en el plazo de dos años. Para la ejecución del mismo, DAR suscribió un convenio de cooperación con el GOREL e instaló una oficina en Iquitos. El principal beneficiario de este proyecto es, obviamente, el Gobierno Regional de Loreto, pero también lo son el Ministerio del Ambiente, la sociedad civil y las organizaciones indígenas de Loreto y, en general, la ciudadanía de esa región.

El objetivo general del proyecto es aumentar el conocimiento de los tomadores de decisiones y formuladores de políticas sobre los impactos potenciales de proyectos de gran envergadura económica, y proveer una mayor capacidad técnica y jurídica para el desarrollo de una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)<sup>2</sup> en Loreto. Se pretende alcanzar cuatro objetivos o resultados: (i) brindar información base sobre amenazas, biodiversidad y planes, políticas y programas, y proveer una línea de base cartográfica para la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE); (ii) fortalecer la capacidad y la coordinación de los organismos gubernamentales y la sociedad civil, y asegurar el apoyo del público para una EAE en el departamento de Loreto; (iii) apoyar los esfuerzos a fin de asegurar el financiamiento para la preparación y ejecución de una EAE en Loreto, y (iv) hacer un seguimiento y análisis del avance de proyectos emblemáticos en tiempo real, promover las mejores prácticas para los sectores clave, e informar y discutir el desarrollo de una EAE.

2 Para efectos de este trabajo, la EAE se define como un instrumento de gestión ambiental que busca analizar y prevenir los impactos ambientales y sociales que pudiera generar la decisión de aprobar o modificar políticas, planes y programas de carácter nacional, regional y local.

Según el acuerdo entre DAR y CIEL, el primero quedó encargado de las operaciones en el Perú y de los productos del proyecto referentes a gobernanza, mecanismos financieros para la implementación de una EAE, seguimiento de proyectos de inversión y buenas prácticas. CIEL, en conjunto con su consultor Clinton Jenkins, en cambio, se concentra en procesar y proveer información cartografía básica referida a las propuestas de desarrollo de infraestructuras, de uso de los recursos naturales, así como a las amenazas de deforestación, degradación y otros impactos con el fin de proporcionar a los tomadores de decisiones mejores herramientas de planificación. Además, CIEL brinda información internacional que podría aplicarse a un futuro EAE en Loreto, y así conseguir mejores prácticas para el desarrollo sostenible.

En el contexto indicado, específicamente con relación al primero y al último objetivo, se decidió que era conveniente realizar un ejercicio previo de síntesis sobre la situación actual de Loreto en términos sociales, económicos y ambientales, y proyectarla para especular sobre lo que podría ser el futuro de esta región en 2021 bajo dos escenarios, uno tendencial, es decir continuar el desarrollo como “de costumbre” o como hasta ahora y, el otro, continuar el desarrollo pero aplicando principios de desarrollo sustentable. Además de los resultados antes mencionados, este trabajo tiene por objetivos: (i) reunir la información disponible sobre Loreto pero que se encuentra dispersa o es poco conocida y ofrecerla en forma organizada y comprensible; (ii) inducir la participación informada de todos los actores en un proceso de discusión a nivel regional y nacional sobre las oportunidades, riesgos y problemas que se presentarán durante la próxima década a fin de que contribuya a construir propuestas viables y consensuadas para el desarrollo sostenible de Loreto, y (iii) producir insumos para una futura EAE de las propuestas de desarrollo de Loreto.

El documento que se presenta incluye: (i) un diagnóstico situacional, o sea, una visión de conjunto, actualizada y crítica sobre la realidad ecológica, socio-ambiental, económica e institucional de la Región; (ii) un pronóstico de lo que ocurrirá en la próxima década si se sigue el patrón actual de desarrollo o, si se prefiere, un análisis preliminar de las consecuencias previsibles, beneficiosas o perjudiciales, de las acciones y propuestas de desarrollo basado en el uso de los recursos naturales y de infraestructuras existentes y sus alternativas, y (iii) un pronóstico alternativo de lo que puede ser Loreto si se aplicaran criterios de desarrollo sostenible o, si se prefiere, una especulación sobre las opciones de buenas prácticas, tanto las de tipo técnico como las que atañen a la gobernanza, que podrían ser útiles para alcanzar un desarrollo más sostenible y ventajoso en términos económicos y sociales.

El formato de este documento se parece mucho al que se usa en planes o estrategias de desarrollo. Eso no es coincidencia, pues, aunque este trabajo no tiene ni puede tener la pretensión de ser una propuesta de plan de desarrollo, el formato de los planes es adecuado para explicar lo que se pretende en este caso. Por eso, los lectores encontrarán las tres partes clásicas usadas en planeamiento, es decir un diagnóstico, un pronóstico y sus escenarios, y proposiciones para evitar el escenario tendencial y así construir otro, más deseable. Pero, como es obvio, este trabajo, aunque recibió muchos aportes, no representa los puntos de vista de los gobiernos nacional o regional ni, necesariamente, los de los demás actores del desarrollo.

Su elaboración no ha sido participativa. Se trata de un ejercicio puramente académico y, como se ha dicho, solo pretende estimular un debate algo más informado sobre el futuro de Loreto. Este documento no es tampoco el producto principal del proyecto “Loreto Sostenible”, y las interpretaciones, conclusiones y pronósticos expresados en este trabajo son los del autor.

## 2. METODOLOGÍA

La metodología usada en este estudio es convencional, es decir compilación de la información disponible, análisis preliminar de la misma, búsqueda o preparación de información faltante y nuevo análisis, seguido de un ejercicio de validación del borrador final con algunos expertos y actores representativos.

## 2.1 Información

El equipo reunió toda la información sobre Loreto que está disponible en la literatura nacional y extranjera y toda aquella que se encuentra en las instituciones públicas nacionales y loretanas, y que muchas veces no está publicada. Asimismo, obtuvo la información disponible sobre las intenciones y proyectos de las empresas privadas nacionales y extranjeras que actúan en Loreto. Esta etapa del trabajo fue complementada con la revisión y registro de las noticias periodísticas referidas al desarrollo de Loreto, en especial para comprender tendencias aún no plasmadas en documentos formales. Mucho ayudó el excelente estudio de línea de base de la Región Loreto, preparado por Frederica Barclay (2011) para la *Rainforest Foundation Norway* y que permitió no necesitar insistir en temas por ella ampliamente desarrollados, en especial los tocantes a la situación de la población indígena y rural. Asimismo, fueron muy útiles el Plan Vial Departamental Participativo de Loreto 2006-2015 (GOREL/MTC, 2005), el Plan de Desarrollo Regional Concertado 2008-2021 (GOREL, 2009) y otros documentos del GOREL y del IIAP, que proveen abundante información sobre el departamento. Como es de praxis, también se hizo uso intenso de la información disponible en Internet.

El material recolectado fue analizado, identificándose los vacíos de información y deslindándose las numerosas incongruencias e inconsistencias que presenta, particularmente, la información oficial. Estos vacíos fueron suplidos con una serie de trabajos de campo y de gabinete que permitieron producir mapas que se usaron para revelar las implicaciones ambientales y por ende sociales y económicas de las diferentes opciones de desarrollo propuestas, tanto nacionales como regionales o sectoriales, públicas o privadas.

La mayoría de la información presentada y analizada en este estudio sobre los proyectos existentes y propuestos fue recolectada en formato de Sistema de Información Geográfica (SIG) directamente de entidades del gobierno nacional y del GOREL. El proceso normal para conseguir esta información fue a través de solicitudes formales de acceso a la información pública por parte de DAR o CIEL. Para cada documento se solicitó oficialmente información específica a las siguientes entidades: Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial (GRPPAT), Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente (GRRRNNYMA), Gerencia Regional de Infraestructura (Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones), Gerencia Regional de Desarrollo Económico (Dirección Regional de Energía y Minas y Dirección Regional Agraria), Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (PRMRFFS), Programa de Conservación, Gestión y Uso de la Diversidad Biológica de Loreto (PROCREL), Organismo Público Infraestructura para la Producción (OPIPP), ElectroOriente, Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), Ministerio del Ambiente, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Energía y Minas, Proyecto Especial Binacional Desarrollo Integral de la Cuenca del Río Putumayo (PEDICP), SERNANP, OSINFOR, INGEMMET, Pro Inversión y PERUPETRO S.A.

Información adicional fue solicitada y recibida de entidades no gubernamentales como: Cámara de Comercio, Industria y Turismo de Loreto, Instituto del Bien Común, *NatureServe*, *Field Museum*, *Global Mammal Assessment*, *Global Amphibian Assessment*, *BirdLife International*, *International Union for Conservation of Nature* (IUCN), y *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC). Datos de biomasa fueron obtenidos del *Woods Hole Research Center* (publicado en Baccini *et al.*, 2012). Después de obtenidos los datos, fueron analizados y mapeados utilizando ArcGIS 10. Cuando fue posible, los datos fueron verificados y modificados mediante imágenes satelitales, principalmente Landsat, pero también a través de imágenes de más alta resolución y, por último, con *Google Earth*.

Para las carreteras, se preparó un nuevo mapa modificado en base al análisis y comparación de los datos obtenidos del MTC y de la GRPPAT con relación a otras fuentes de información tales como: imágenes satelitales, artículos en la prensa, cartas de la Cámara de Comercio, el Plan Vial Departamental Participativo y los Planes Viales Provinciales Participativos de cada provincia de Loreto.

## 2.2 La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para fortalecer la planificación estratégica

Las políticas, planes y programas públicos (PPP) representan la hoja de ruta que guía las decisiones e inversiones de un gobierno ya sea a nivel nacional-sectorial, sectorial-regional o local, de acuerdo a una visión de desarrollo que debe reflejar tanto un consenso entre los distintos niveles de gobierno como con los actores de la sociedad civil y el sector privado. Estos PPP determinan los objetivos de desarrollo y las acciones estratégicas para alcanzar dicha visión, la cual muchas veces puede orientarse principalmente a aspectos económicos sin considerar la sostenibilidad ambiental como un elemento clave que permite el desarrollo sociocultural y económico.

La legislación peruana en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) propone diversos instrumentos de evaluación ambiental preventivos como son: la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), para evaluar políticas, planes y/o programas públicos, además de las distintas formas de evaluación de impacto ambiental a nivel de proyectos (Declaración de Impacto Ambiental, Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado y Estudio de Impacto Ambiental Detallado). Según el Reglamento de la Ley del SEIA<sup>3</sup>, *“la EAE constituye un proceso sistemático, activo y participativo que tiene como finalidad internalizar la variable ambiental en las propuestas de políticas, planes y programas de desarrollo que formulen las instituciones del Estado, usándola como una herramienta preventiva de gestión ambiental en los niveles de decisión que correspondan”*<sup>4</sup>. Asimismo, la norma enfatiza el carácter preventivo de la EAE, señalando que *“los resultados de la EAE deben orientarse a la prevención de implicancias ambientales negativas significativas, así como al conocimiento de los factores, tendencias y patrones de desarrollo y la prevención de posibles conflictos socio-ambientales, de trascendencia nacional o internacional, que podrían generar esas decisiones”*<sup>5</sup>.

**CUADRO 1.** Aspectos de la EAE que podrían fortalecer la planificación estratégica de Loreto

Etapas de la EAE	Productos más importantes de la EAE
Preparación	Análisis de actores clave para el desarrollo de Loreto (sector público, sociedad civil, comunidades nativas, sector privado).
Implementación	Identificación de prioridades sociales y ambientales para el desarrollo sostenible de Loreto.
	Línea de base de aspectos sociales (sociedades bosquesinas) y ambientales (diversidad biológica, procesos ecológicos, áreas naturales protegidas, bosques, recursos hídricos, suelos, etc.) de Loreto.
	Indicadores de medición del desempeño social y ambiental de políticas, planes y/o programas multisectoriales y sectoriales con influencia en el desarrollo de Loreto.
	Evaluación de los efectos sociales y ambientales de las políticas, planes, programas propuestos para el departamento de Loreto.
	Análisis de los vacíos legales para asegurar el desempeño social y ambiental de Loreto.
	Análisis de la capacidad institucional para la gestión social y ambiental de Loreto.
Revisión y Aprobación	Recomendaciones para mejorar la gestión social y ambiental de Loreto que incluyen aspectos normativos, regulatorios y de capacidad institucional.
Seguimiento y Monitoreo	Sistema de Monitoreo y Seguimiento

Elaboración propia.

**Fuente:** Adaptado de la Guía sobre EAE de la OCDE (2006).

3 Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

4 Artículo 61° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

5 *Ibidem*.

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es un instrumento flexible para fortalecer la planificación estratégica nacional y regional, garantizando la integración de los aspectos de sostenibilidad ambiental en los objetivos de desarrollo que se propongan y que serán reflejados en los planes, programas y proyectos públicos. En resumen, la EAE permite la integración de las consideraciones ambientales en las propuestas de políticas, planes y programas, y la evaluación del complejo de nexos con las consideraciones económicas y sociales a través de un abanico de enfoques analíticos y participativos (OCDE, 2006).



Foto: Mariana Montoya

La integración de las consideraciones ambientales a las propuestas de planes, programas y proyectos implica determinar en forma consensuada con actores clave los aspectos relevantes para medir el desempeño ambiental de dichos instrumentos, definir más claramente los objetivos de desarrollo propuestos, y establecer prioridades sociales y ambientales para evaluar los posibles impactos de los objetivos de desarrollo planteados por estas.

Partiendo de un diagnóstico situacional más amplio, se elabora una línea de base sobre los aspectos ambientales relevantes considerados en un sentido amplio, ya que incluyen desde los aspectos biofísicos, ecosistémicos, socioculturales y económicos hasta los relacionados con la gobernanza ambiental como: planificación ambiental, transparencia, rendición de cuentas, capacidad de gestión ambiental, participación ciudadana, etc.

Los enfoques analíticos y participativos de la EAE están orientados a fortalecer la planificación estratégica informando e influenciando cada parte del proceso de planificación, para lo cual se obtienen productos concretos que fortalecen la gestión pública y la planificación integral del territorio, tal como se explica en el cuadro 1.

En el presente estudio, se avanza en la sistematización de información y en el análisis de aspectos clave para el desarrollo sostenible de Loreto relacionados a la sostenibilidad ambiental y a sectores estratégicos de la economía regional. Como se ve a continuación, tanto el análisis para el diagnóstico, como la construcción del pronóstico y la elaboración de alternativas al escenario tendencial corresponden a información clave para el proceso de una EAE y, por consiguiente, para la planificación estratégica de Loreto. Este avance nos permitirá identificar los problemas más relevantes y los vacíos de información necesarios que frenan la continuación de estos procesos. Seguidamente, se explica el trabajo realizado en que cada parte del estudio.

### 2.3 Análisis para el diagnóstico (Parte I)

El análisis para el diagnóstico puso énfasis en las políticas, planes y estrategias de desarrollo nacional y regional. En efecto, si los planes y estrategias para Loreto estuviesen bien hechos, no sería preciso hacer el presente trabajo. Bastaría leer esos documentos para tener una visión clara de lo que pasará en Loreto hasta el 2021. Se sabría, por ejemplo, exactamente cuántos kilómetros de carreteras o ferrovías serían construidos y de dónde a dónde irían, se conocería cuántas hectáreas de bosque serían transformadas para usos agropecuarios y se sabría cuánto dinero sería invertido en áreas protegidas en 2021 o cuánta madera producirían entonces los bosques manejados, etc., etc. Si hubiera un plan bien hecho no sería necesario especular sobre el futuro de Loreto. Apenas se necesitarían pequeños ajustes periódicos. Pero, como se confirma en el diagnóstico, los planes de desarrollo para Loreto no responden a ninguna de esas preguntas y, muy al contrario, provocan toda clase de dudas.

Por eso, en el diagnóstico (Parte I) de este trabajo se pone mucha atención a ese tema, buscando responder a preguntas tales como: ¿Qué plantean las políticas nacionales y regionales para Loreto? ¿Existe una visión de futuro clara y consensuada para la Región? Los planes existentes ¿responden a la intención declarada de alcanzar un desarrollo sostenible? ¿Cuáles son las cualidades y los defectos de los planes existentes? ¿Existe compatibilidad entre los diferentes planes públicos y las inversiones privadas? ¿Tienen el nivel de detalle que los haría realmente aplicables? ¿Cómo lidia Loreto con los planes de las regiones que dominan las cuencas de sus ríos? El análisis incluye asimismo la legislación: ¿El marco legal nacional y regional responde a las necesidades y realidades de Loreto? ¿Existe coherencia entre el planeamiento y la legislación? El tema de la capacidad institucional para cumplir leyes y planes es, obviamente, muy importante: ¿Cuál es la real capacidad del gobierno nacional y del GOREL para aplicar políticas, planes y leyes? ¿Cuán grande es el bache entre las buenas intenciones y los hechos? ¿Cuál es el tamaño y las mayores incidencias de la informalidad?

Otra parte importante del diagnóstico aborda, lógicamente, el análisis de los programas y proyectos que, además, no siempre figuran en los planes, procurando encontrar respuestas a: ¿Qué programas y proyectos públicos están en ejecución? ¿Qué programas y proyectos privados de inversión están en ejecución? ¿Qué programas y proyectos públicos y privados están previstos? ¿Cuál es la correlación de estos programas y proyectos con los planes de desarrollo? ¿Qué es lo que ahora existe en términos de infraestructura pública y privada? Lo que existe, lo que está siendo construido, o lo previsto ¿responde a alguno de los planes y en qué medida?

En el diagnóstico, también se presta mucha atención al uso actual de los recursos naturales: ¿En qué situación se encuentra el uso de cada uno de los recursos naturales? ¿Cuál es el nivel del abuso y del mal uso? ¿Cuál es el rango actual de la deforestación y degradación del bosque? ¿Cuál es la dimensión del pasivo socioambiental actual?



Foto: Liliana García /DAR



Así, la Parte I o “diagnóstico”, reúne información muy resumida pero, en la medida de lo posible, actualizada sobre Loreto. En ella se describe brevemente su geografía y recursos naturales, y el estado de los mismos; la sociedad loretana; la economía y las principales actividades que la mantienen; el entorno político y legal de Loreto, y su capacidad institucional para cumplir políticas, leyes y planes, además de la adecuación de estos a la realidad social, económica y ecológica; la infraestructura de desarrollo existente, los principales actores del desarrollo y sus intereses y conflictos. Finalmente, se pasa una rápida revista al pasivo socioambiental acumulado. En esta parte, se adelantan algunos análisis sobre la realidad que van más allá de la mera descripción, como corresponde hacer en un diagnóstico. Pero, para evitar repeticiones, el lector encontrará en la segunda parte otros enfoques del análisis crítico.

## 2.4 Construcción del pronóstico (Parte II)

En esta parte se discute lo que, de políticas, planes, programas y proyectos, realmente podrá acontecer hasta el año 2021 y, asimismo, sus más probables implicaciones socioambientales y económicas. Es decir que se trata del cruce de las informaciones compiladas y sistematizadas, plasmadas en proyecciones de obras y explotaciones previstas, de acuerdo a los planes y a la realidad, intentando responder a dos preguntas generales: ¿Cómo será Loreto en 2021 si se ejecutan los planes existentes o si el desarrollo continúa siendo como fue hasta el presente? Y ¿Qué consecuencias socioambientales podrían traer las infraestructuras y las explotaciones existentes sumadas a las previstas en los planes?

Para responder a estas preguntas se diseñó un escenario tendencial o pronóstico, que muestra cómo sería Loreto, en términos de impactos socioambientales, en 2021, si es que el desarrollo continúa su curso actual, es decir *business as usual*. Este análisis está en la Parte II del documento que hemos llamado “pronóstico”, en el que se describe y analiza lo que se viene, cómo se viene y sus consecuencias. Dicho de otro modo, en esa parte se hacen proyecciones de las políticas, planes y proyectos de explotación de los recursos naturales (hidrocarburos, energía hídrica, agropecuaria, madera, pesca, turismo, minería, etc.) y, en general, de las perspectivas de crecimiento económico, así como de los proyectos de infraestructura (principalmente transporte) que están previstos en los niveles nacional y regional.

Para el diseño de este escenario tendencial, se presentaban dos opciones: (i) usar la información de los planes de desarrollo vigentes tal como está en ellos, o (ii) usar la información de los planes de desarrollo vigentes moderándolos en función de la realidad de las últimas dos o tres décadas. En efecto, los planes actuales son tan ambiciosos que aplicarlos para proyectar el futuro resulta en un escenario absurdo, completamente irreal. Por ejemplo, si se les usara tal como están, en 2021 Loreto tendría miles de kilómetros de carretas asfaltadas, dos



Foto: Liliana García /DAR

ferrovías operando y varias hidrovías, además de generar tanta energía que podría venderla a otros países. Por eso es que, para vislumbrar el escenario tendencial, ha sido necesario especular sobre cuánto de esos planes tan exageradamente ambiciosos realmente sería realizado. El resultado entre los planes y la situación posible es un escenario tendencial “más realista”, pero que es esencialmente una especulación del autor basada en escoger de los planes oficiales lo que, habida cuenta de los antecedentes y de las probabilidades, realmente podría hacerse en el horizonte de una década.

Al disponer de un escenario tendencial, se pasó a discutir el segundo tema, es decir el análisis de sus implicaciones sociales, económicas y ambientales, tanto positivas como negativas. Para eso se hicieron especulaciones sobre la deforestación que, probablemente, se generaría como resultado de ese desarrollo. Se puso énfasis en la deforestación pues, además de ser la principal consecuencia del desarrollo convencional, de ella dependen la mayoría de los demás impactos ambientales previsibles.

## 2.5 Elaboración de alternativas al escenario tendencial (Parte III)

En contraposición a este escenario, en la Parte III se presentan las opciones para construir otro, de tipo normativo, en este caso un escenario de desarrollo sostenible, construido sobre la base de un planeamiento más adecuado que, aplicando las lecciones aprendidas, demostraría que Loreto puede prosperar en términos económicos sin comprometer su futuro.

Para elaborarlo, se han usado como base las experiencias y lecciones de desarrollo sostenible aprendidas que existen tanto en Loreto, en la Amazonía peruana así como en otros trópicos húmedos de América del Sur y del mundo. En esta Parte III se pretende encontrar respuestas, entre otras, a las preguntas: ¿Qué casos de éxito de políticas, leyes, planes y estrategias, programas o proyectos existen en Loreto, en la Amazonía peruana y en los trópicos húmedos que puedan ser útiles a Loreto? ¿Qué experiencias de desarrollo petrolero, minero, energético, forestal, agropecuario, pesquero existen y son aplicables a la realidad loreтана? ¿Cómo abordar los obstáculos que se presentan cuando se intenta hacer desarrollo sostenible? ¿Qué puede hacerse para que Loreto sea una región desarrollada en forma sustentable sin frenar su crecimiento económico? Uno de los varios elementos que esa estrategia incorpora está basado en el estimado de los aportes del bosque a la economía regional en forma de negocios de carbono por deforestación y degradación evitadas. Por eso, la principal expresión de esa estrategia sería una región menos deforestada y con bosques y aguas menos degradadas y con mayor seguridad y calidad de vida.

Las partes II y III del trabajo, es decir los pronósticos, contienen una alta dosis especulativa. El escenario normativo o deseable tomó en cuenta los planes existentes pero no fue construido en base a ellos, como en el caso anterior. En opinión del autor y en base a las expresiones de las demandas populares, es esencialmente lo que podría o debería hacerse. Pero eso no le quita su carácter especulativo, que es inclusive mayor que en el escenario tendencial.

## 2.6 Otras consideraciones y limitaciones metodológicas

El trabajo de análisis, redacción y validación fue desarrollado de abril a agosto de 2012 por un equipo de ocho profesionales que reúnen experiencia en derecho ambiental, recursos naturales, política ambiental, cartografía, etc. y que tienen vasta experiencia en la Amazonía. Gran parte de la información sobre infraestructura y explotación de recursos, en especial en las cuencas que se vierten en Loreto, fue levantada antes del inicio de esta etapa del trabajo. Parte del equipo reside en la Región y los demás realizaron varias misiones a Iquitos y a diferentes localidades del departamento. Pero este trabajo no es fruto de un proceso participativo, ni podría serlo ya que el autor no tiene funciones públicas ni autoridad para eso. Se trata, como ya se ha anticipado, de una especulación académica.

Los borradores de este trabajo fueron discutidos con especialistas invitados especialmente para este fin y con algunos actores principales de Loreto, tanto del sector público como de la sociedad civil. Sin embargo,





Foto: Asunta Santillán / DAR

las consultas tuvieron por objetivo informar y recibir aportes y sugerencias, pero no pretendieron buscar o representar un consenso. El estudio sólo trata de ser un insumo, es decir un aporte de carácter voluntario para posteriores discusiones mejor informadas sobre el futuro de Loreto.

Este documento no es exhaustivo ni es perfecto, como el autor desearía. No dice todo lo que es posible decir o escribir sobre la realidad de Loreto pues pretende mantener un equilibrio entre información, discusión y tamaño. Tampoco es, en general, una fuente primaria de información, aunque aquella mostrada en los mapas sí lo es. Salvo excepciones, no se usan en este texto nombres científicos ni informaciones complejas. Aunque hay muchos cuadros, ellos son simples y los que están en el diagnóstico son informaciones bien conocidas, de uso público y ya utilizadas en documentos oficiales del gobierno peruano y del GOREL. Se ha procurado uniformizar la nomenclatura, por ejemplo usando únicamente hectáreas para las superficies y redondeando las fracciones.

El autor está plenamente consciente de que el documento está lejos de ser perfecto, que tiene vacíos y también una serie de supuestos, elucubraciones, y afirmaciones no siempre adecuadamente sustentadas. Cabe señalar que el documento, en sus pronósticos, contiene aseveraciones discutibles y que, inevitablemente, reflejan puntos de vista que no serán siempre compartidos por todos.

Este no es un trabajo científico. Es tan solo un ejercicio académico, como otros, que tiene por finalidad hacer que se tome conciencia de la complejidad del planeamiento regional. Tampoco es, de ninguna manera, una propuesta de plan, sino un paso previo para llamar la atención. Próximos aportes deberán completarlo y perfeccionarlo y, ojalá, provoquen la preparación de un verdadero plan de desarrollo regional.

---

Loreto ocupa una superficie de **36,9 millones de hectáreas**, es decir el **51% de la región amazónica del Perú**.

---



# PARTE I DIAGNÓSTICO

# 1

## LORETO, PASADO Y PRESENTE: UNA BREVE REVISIÓN

Este capítulo pretende ser un diagnóstico situacional de Loreto basado en información secundaria disponible, principal pero no únicamente, en documentos oficiales nacionales y regionales. Eventualmente, se recurre a fuentes diferentes, en especial cuando se trata de analizar el trasfondo de la información. En varios capítulos se citan fuentes que ofrecen datos contradictorios sobre el mismo tema, como por ejemplo en lo referente a la capacidad de uso mayor de los suelos o a la titulación de comunidades nativas, pues demuestran la existencia subyacente de otros problemas o enfoques importantes.

### 1. REALIDAD GEOGRÁFICA Y RECURSOS NATURALES

El departamento de Loreto está situado en la parte nororiental del país. Su territorio ocupa una superficie de 36,9 millones de hectáreas, es decir el 51% de la región amazónica del Perú. Limita al noroeste con el Ecuador, al noreste con Colombia y al sureste con el estado de Amazonas de Brasil, al sur con el departamento de Ucayali y al este con los departamentos de Amazonas y San Martín.

**CUADRO 2.** Altitud (msnm) de las capitales de provincia del departamento de Loreto

Provincia	Capital	Altitud (msnm)
Maynas	Iquitos	106
Alto Amazonas	Yurimaguas	182
Datem del Maraón	San Lorenzo	156
Loreto	Nauta	111
Ramón Castilla	Caballococha	84
Requena	Requena	114
Ucayali	Contamana	134

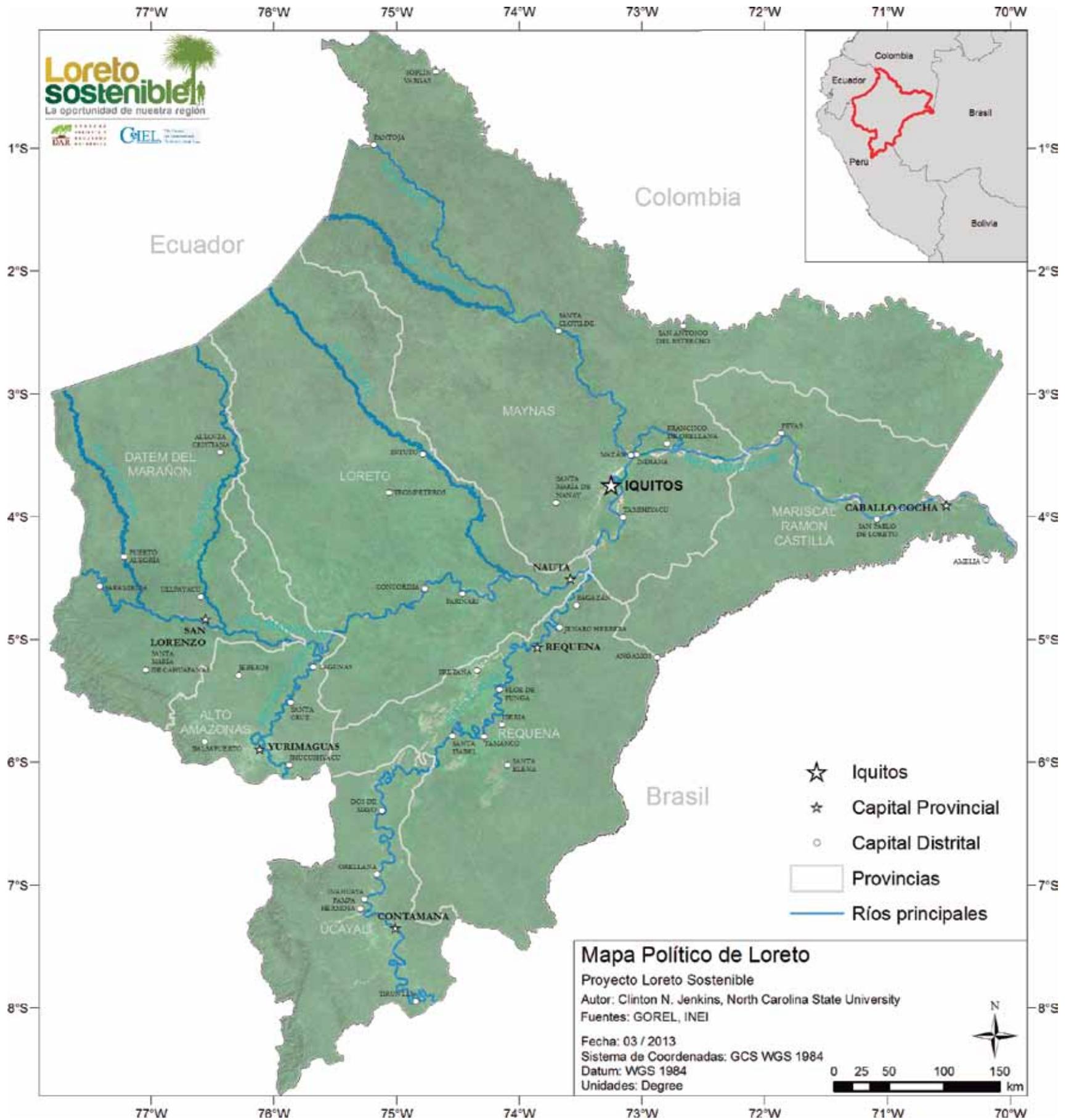
**Fuente:** Plan Estratégico Multisectorial Regional Loreto 2008-2012.

---

Loreto se divide en 7 provincias:  
Alto Amazonas, Datem del  
Marañón, Loreto, Mariscal  
Ramón Castilla, Maynas, Requena  
y Ucayali y congrega 51 distritos.

---

Mapa 1. Mapa político del departamento de Loreto





Se divide en 7 provincias: Maynas, Alto Amazonas, Datem del Marañón, Loreto, Mariscal Ramón Castilla, Requena y Ucayali (cuadro 2) y posee 51 distritos. Actualmente hay una propuesta para crear una nueva provincia, la de Putumayo. Loreto es un departamento relativamente alejado de los Andes y, por lo tanto, su relieve es plano (altitud mínima de 70 msnm en Puerto Amelia y altitud máxima de 220 msnm en Balsapuerto), comparado especialmente con los demás departamentos del Perú. Pero, en realidad esta apariencia plana es engañadora pues se trata de un territorio bastante ondulado y con algunas "cordilleras". Asimismo, está integrado por una extensa red hidrográfica, en la que sobresalen las principales cuencas de los ríos Ucayali y Marañón, que forman y alimentan al Amazonas, así como Huallaga, Morona, Pastaza, Tigre, Corrientes, Tapiche, Napo, Putumayo y Yavarí, entre otros.

### 1.1 Geología, hidrología y suelos

Existe considerable información sobre la geología y la hidrología de Loreto que no es del caso repetir. Ver, por ejemplo, Jordan *et al.* (1983), Mégard (1984, 1987), Peñaherrera (1986), Jordan y Alonso (1987), Dumont (1989, 1992), Räsänen (1993), entre otros citados en Kalliola *et al.* (1993). De otra parte, la exploración petrolera ha permitido aumentar significativamente el conocimiento geológico de esta región. Esta información está sintetizada en mapas geológicos como el de INGEMMET (1999-2011).

Loreto está localizado sobre cuencas viejas de cientos de kilómetros de ancho que tienen depósitos que alcanzan hasta 10 km de profundidad. La Amazonía es la cuenca sedimentaria cenozoica mayormente fluvial más grande del planeta. Su relieve actual se desarrolló durante el Mioceno-Plioceno y su división en subcuencas es más reciente. Forma parte del antearco amazónico (también conocido como llano subandino), caracterizado por levantamientos y hundimientos poco acentuados, y por acumulación de depósitos fluviales de formación antigua y lenta.

**CUADRO 3.** Geología de Loreto

Formación	Área (ha)
Áreas cubiertas de agua	713.799
Depósito aluvial antiguo	2.635.431
Depósito aluvial reciente	6.535.789
Depósito aluvial subreciente	962.172
Depósitos de aguajales	4.220.858
Formación Chonta	387.939
Formación Ipururo	9.282.594
Formación Iquitos	3.077.021
Formación Pebas	6.254.610
Formación Sarayaquillo	182.824
Formación Ucayali	673.145
Formación Vivian	298.728
Grupo Contaya	10.944
Grupo Huayabamba	1.591.803
Grupo Oriente	594.392
Grupo Pucará	328
<b>Total</b>	<b>37.422.378</b>

Fuente: IIAP.



Foto: Gisella Valdivia

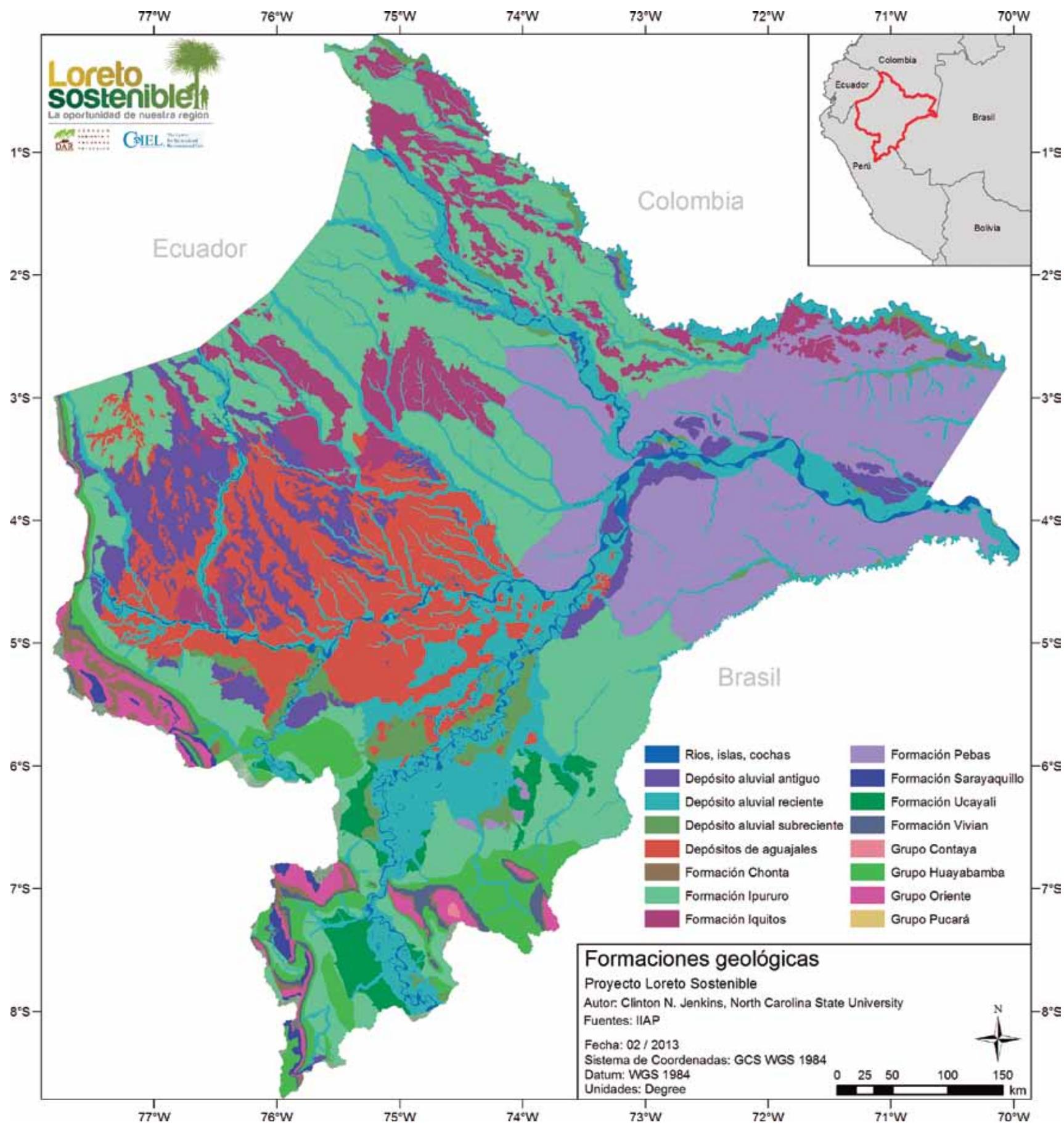
Este hecho crea áreas de tierra firme no inundables que están sujetas a incisiones o brechas abiertas por los ríos y por amplias áreas inundables. Las planicies de inundación y acumulación de sedimentos mayores están en las depresiones dentro de la cuenca del antearco, conocidas como sub-cuencas del antearco del Pastaza-Marañón y del Ucayali, y en las cuales se forman los inmensos pantanos conocidos, entre otros, como aguajales. Dentro de las planicies de inundación fluyen ríos de canales móviles que influyen en la tasa de sedimentación y en la amplitud del área que inundan durante las crecientes (Laraque *et al.*, 2009). La inclinación tectónica puede provocar la migración de los ríos en una determinada dirección. Secciones completas de llanuras meándricas han sido recientemente abandonadas y están ahora cubiertas de vegetación (Kalliola y Puhakka, 1993). Existen complejas interacciones entre los procesos geomorfológicos y bióticos de las planicies de inundación como los factores que controlan el patrón de la vegetación: influencia directa de las crecidas, la sedimentación y la migración de los cursos. La vegetación de las planicies de inundación es heterogénea y cambia continuamente junto a los procesos de los ríos (Kalliola *et al.* 1993).

La llamada tierra firme también está formada en gran parte por depósitos fluviales consolidados, aunque su nivel por encima de las inundaciones máximas es producto de levantamientos orogénicos del basamento. El terreno no inundable es de relieve muy heterogéneo, en general constituyendo un paisaje colinoso, y también es variable tanto por el origen de los sedimentos como por la antigüedad de estos. El aluvión antiguo, muy disectado y heterogéneo, predomina en el norte, alternando con los sedimentos arcillosos de la formación Pebas. En el sur, los sedimentos son más jóvenes y de origen andino, como el enorme abanico deposicional que termina en la subcuenca Pastaza-Marañón (Kalliola y Puhakka, 1993).

Es importante recordar que cuando el agua transcurre por las estribaciones de la cordillera andina, lixivian elementos químicos que son nutrientes para la vegetación, pero que en exceso pueden ser tóxicos. Así es como se ha registrado la presencia de mercurio natural en cantidades significativas en varios ríos amazónicos como en el Napo (Roulet, 2001). Este hecho se agrava con el uso de mercurio por los buscadores de oro (Wasserman *et al.*, 2001; Swenson *et al.*, 2011; Ashe, 2012) y por el despejo de aguas residuales de la explotación petrolera, que también contiene mercurio entre otros elementos tóxicos.

El crecimiento lateral y vertical de los sedimentos fluviales se produce en las planicies de inundación. Dependiendo de sus tipos de migración, se originan depósitos de canal y depósitos de llanuras inundables. Los primeros forman depósitos centrales, que pueden tener piedras o depósitos de barras fluviales, incluyendo las playas. La migración de los ríos de curso meándrico da lugar a una serie de crestas, conocidas como *restingas* y depresiones pantanosas, llamadas *bajiales*. Cada *restinga* es el resultado de una migración del curso. En la época de las crecientes, el agua cubre tanto *bajiales* como *restingas* y puede formar las *tahuampas*.

Mapa 2. Formaciones geológicas del departamento de Loreto





El curso de los ríos de Loreto puede ser meándrico, trenzado o anastomosado, dependiendo del volumen y del tipo de la carga sedimentaria. Los meándricos tienen un solo cauce pero, como el Bajo Ucayali, pueden formar islas fluviales, además de cochas, es decir secciones abandonadas del cauce. El río Amazonas presenta cauce anastomosado. A su vez, por sus aguas los ríos de Loreto pueden ser blancos, los que aportan sedimentos andinos y son neutros; y de agua negra, los que tienen muy pocos sedimentos, traen una gran carga húmica y son ácidos. Algunos ríos de aguas blancas pueden ser de agua clara en el periodo del estiaje y, por el contrario, ríos de aguas negras pueden traer fuerte carga de sedimentos durante las lluvias. El sistema hidrográfico está constituido por una enorme red de pequeñas quebradas y cursos crecientes mayores que confluyen en ríos de gran caudal y enormes cuencas, como las de los ríos Marañón (10.758.600 ha), Ucayali (35.030.590 ha) y Huallaga (8.965.415 ha) que es parte de la cuenca del Marañón, los que dan origen al río Amazonas que recorre 713 km en territorio peruano, recibiendo tributarios de otras cuencas parcialmente ubicadas en el Perú, como las de los ríos Napo y Putumayo. El Amazonas tiene un caudal estimado en 48.100 m<sup>3</sup>/s; el Ucayali y el Marañón tienen, respectivamente, 18.000 m<sup>3</sup> y 17.400 m<sup>3</sup>/s (Peñaherrera, 1986). El sistema hidrográfico también incluye, además de infinidad de cochas o lagos meándricos, algunos lagos mayores como el lago Rimachi, en la margen derecha del río Pastaza; el lago Pavayacu, en la margen derecha del río Marañón, al sur de la desembocadura del río Pastaza, y el lago Quistococha, cerca de la ciudad de Iquitos.

Al parecer, existe una razonable asociación entre las anomalías hídricas del río Amazonas y las de la temperatura de la superficie del mar (TSM) en el Atlántico Norte. Cuando sube la temperatura en el Atlántico Norte, hay deficiencias hídricas en el río Amazonas, y, al contrario, cuando se enfría la superficie de este aumenta el caudal, tal como fue observado en el período hidrológico 2010-2011, cuando hubo déficits hídricos muy importantes, inclusive uno de los más fuertes de su récord histórico. Mientras que, entre 2011 y 2012, cuando el Atlántico entró en un periodo de enfriamiento, los ríos amazónicos en general registraron caudales superiores a sus valores normales y en otros casos superaron sus máximos históricos (Carranza *et al.*, 2012).

El cambio dramático en los patrones climatológicos de ocurrencia de precipitaciones está siendo motivado, entre otras causas, por la deforestación. Mediciones satelitales de precipitación, de alta resolución, muestran una ocurrencia significativamente mayor de lluvias en áreas deforestadas y un cambio de largo plazo en la estacionalidad de la precipitación relacionada a la deforestación, sugiriendo que ambas están íntimamente vinculadas. La acumulación de precipitaciones ha disminuido significativamente al final de la estación lluviosa, y ha aumentado al final de la estación seca (Chagnon y Bras, 2005). Estos hallazgos sugieren que la deforestación en la Amazonía durante los últimos 50 años ya ha alterado el clima regional y sustentan descubrimientos previos de aumento de nubosidad superficial sobre áreas deforestadas (Chagnon *et al.*, 2004). Sin embargo, otros hallazgos sugieren cambios más profundos que se extienden sobre toda la Amazonía (Chu *et al.*, 1994; De Liberty, 2000; Chen *et al.*, 2002; IIAP, 2011a).

Los suelos más antiguos en las colinas o terrazas son más ácidos, de menor fertilidad y muchas veces son arcillosos. La agricultura, en ellos, apenas puede aprovechar la capa de humus que, al ser expuesta, se agota rápidamente.



© P. Puertas / WCS

En estos también se presentan ocasionalmente suelos con arenas de cuarzo muy lixiviado, conocidas como arenas blancas, presentes en las inmediaciones de Iquitos, en los que se desarrolla una vegetación típica, más pobre, conocida como *varillal*. Las terrazas más recientes tienen suelos más jóvenes, menos lixiviados pero pueden presentar mal drenaje. Sin embargo, existe gran variabilidad en las características de los suelos y sus condiciones físico-químicas que dependen no solo de su antigüedad y material madre, sino de la cobertura vegetal, las temperaturas, pluviosidad, relieve, altitud, drenaje y erosión. Además, estos distintos tipos de suelos frecuentemente se presentan a manera de mosaico.

Los suelos de mayor fertilidad relativa son, evidentemente, los aluviales de la zona de *varzea*<sup>6</sup> que se renuevan periódicamente con sedimentos de limo que cargan los ríos. Parte de estos suelos son cubiertos o humedecidos estacionalmente por las crecientes, de modo que solo son aprovechables para cultivos de ciclo corto o que resisten alta humedad. Estos *barriales* y/o *bajiales* representan una pequeña proporción de los suelos de Loreto pero tienen gran importancia para las poblaciones locales. En algunas de las restingas más altas pueden darse suelos oscuros y más profundos, de mejor calidad, que se especula son consecuencia de la intervención humana. En Brasil se las conoce como *terras pretas* o tierras negras. De otra parte, debido al sustrato geológico, los suelos de la denominada formación Pebas son de notoriamente mejor calidad para uso agropecuario.

En Loreto se ha identificado siete órdenes de suelos: entisoles, inceptisoles, alfisoles, ultisoles, histosoles, podsoles y molisoles (Rodríguez *et al.*, 1994). Pero, en realidad, se conoce muy poco sobre los suelos del departamento pues no han sido motivo de estudios detallados.

Algunas aproximaciones a la clasificación de suelos por capacidad de uso mayor, que caracteriza el potencial de los suelos en el contexto agrario fueron realizadas por la ONERN (1985) y GOREL (2008b). Dichos trabajos definen su aptitud natural para producir de manera constante bajo tratamientos continuos y usos específicos, tomando en consideración características edáficas, climáticas, zonas de vida y de relieve, etc. resumiéndose la primera, la más simple, en el cuadro 4. Ambas coinciden en que la mayor parte de los suelos corresponde a tierras aptas para la producción forestal (80%) aunque presentan limitaciones de tipo edáfico y topográfico como son baja fertilidad del suelo, mal drenaje, riesgos de inundación y, en menor grado, de erosión. Como era de esperarse en un territorio relativamente plano como el de Loreto, las tierras de protección, que presentan limitaciones muy severas para su explotación, son bastante menos abundantes (10%) que en otros departamentos de la Selva. Del mismo modo, las tierras aptas para pastos, y las que tienen potencial para agricultura permanente y en limpio ostentan porcentajes casi 50% menores que en otros departamentos amazónicos, confirmando la vocación forestal de Loreto. Los únicos suelos que tienen alta fertilidad se hallan fundamentalmente en orillas (*varzeas*) o barriales expuestos a inundaciones prolongadas.

**CUADRO 4.** Clases de suelos por capacidad de uso mayor en Loreto

Capacidad de uso mayor	Ubicación	Superficie (ha)	%
Producción forestal (F)	Terrazas medias y altas, lomadas, valles inter-colinosos, colinas bajas y medias, y en menor proporción en orillares e islas, en suelos de calidad agrológica de alta a baja.	27.615.000	80,14
Protección (X)	Basines de terrazas bajas y medias (aguajales), complejo de orillares ( <i>bajiales</i> ), valles inter-colinosos estrechos, terrazas medias y en montañas.	3.465.100	10,06
Pastos (P)	Lomadas, colinas bajas y medias y en terrazas medias y altas	2.229.000	6,47
Cultivos permanentes (C)	Lomadas, terrazas bajas, medias y altas y en colinas bajas	607.000	1,76
Cultivos en limpio (A)	Orillares o barreales	540.000	1,57

Fuente: ONERN (1985).

6 Expresión brasileña que se refiere genéricamente a terrenos en las riberas o márgenes de los ríos y que son inundados en época de creciente.

La información sobre la capacidad de uso mayor de suelos, según el mapa desarrollado por el GOREL (2008b) es reproducido en el cuadro 5, y revela el alto porcentaje de tierras que en pequeños espacios mezclan diversas aptitudes, dificultando su uso agropecuario.

**CUADRO 5.** Clasificación de tierras de Loreto por capacidad de uso mayor

Descripción/Limitaciones	Área (ha)	%
Forestales de Calidad Agrológica Alta - Cultivos en Limpio de Calidad Media - Pastoreo de Calidad Media. <i>Limitación por baja a media fertilidad del suelo e inundabilidad.</i>	4.254.105	10,988
Forestales de Calidad Agrológica Alta - Cultivos en Limpio de Calidad Media - Pastoreo de Calidad Media. <i>Limitación por baja a media fertilidad del suelo y erosión.</i>	832.251	2,150
Forestales de Calidad Agrológica Alta – Cultivos Permanentes de Calidad Baja - Cultivos en Limpio de Calidad Baja. <i>Limitaciones por baja fertilidad del suelo y erosión.</i>	11.144.343	28,784
Forestales, Calidad Agrológica Alta - Cultivos Permanentes - Cultivos en Limpio. Calidad Agrológica Media. <i>Limitación por suelo.</i>	1.704.450	4,402
Forestales, Calidad Agrológica Baja - Protección. <i>Limitación por suelo y erosión.</i>	554.664	1,433
Forestales, Calidad Agrológica Media - Protección. <i>Limitación por suelo y erosión.</i>	8.831.181	22,810
Forestales, Calidad Agrológica Media - Protección. <i>Limitación por suelo y mal drenaje.</i>	3.012.484	7,781
Protección - Forestales en Selva Alta, Calidad Agrológica Baja. <i>Limitación por suelo y erosión.</i>	1.898.980	4,905
Protección - Forestales. Calidad Agrológica Baja. <i>Limitación por suelo y mal drenaje (aguajales).</i>	5.410.709	13,975
Protección (Bosque nublado)	257.559	0,665
Ríos	575.305	1,486
Islas o Playones	150.604	0,389
Lagunas	88.582	0,229
Poblados	1.445	0,004
<b>Total</b>	<b>38.715.218</b>	

Fuente: GOREL, 2008b.

Según el estudio de GOREL (2008a), que es el más difícil de entender por combinar en una sola categoría usos contradictorios como, por ejemplo, “tierras aptas para cultivos en limpio” junto con “tierras aptas para protección”, la capacidad de uso mayor de las tierras en la Región Loreto, sería de apenas 0,20% de tierras claramente aptas para cultivos en limpio; 0,13% son asociaciones de tierras aptas para cultivos en limpio y permanentes; 4,70% es de asociaciones de tierras aptas para pastos y cultivos permanentes; 0,07% es de asociaciones de tierras aptas para pastos; 64,84% son tierras aptas para la producción forestal; 12,28% son asociaciones de tierras aptas para producción forestal y protección y 16,68% del territorio está cubierto por cuerpos de agua (MINAG, 2008). Es decir que, según este estudio, la capacidad de las tierras de Loreto para agricultura en limpio, permanente y pastos sería, en total, aún menor que en las evaluaciones previas. En efecto, tan sólo 5,10% de Loreto sería aprovechable para la actividad agropecuaria, en lugar de 9,8% como se ha encontrado en los estudios anteriores. Sin embargo, reduce a 65% la proporción que sería netamente de producción forestal.



Foto: Mariana Montoya

La clasificación de GOREL (2008b) en el cuadro 4 es más simple de interpretar que la de GOREL (2008a) pero, como esta, combina varios usos en una sola clase y no permite definir el lugar preciso, dentro de la localización y clase, que corresponde a una determinada capacidad de uso de los suelos. Por ejemplo, cómo saber cuál es la proporción de cada uso potencialmente adecuado en la clase denominada “Forestales de calidad agrológica alta-Cultivos permanentes de calidad baja-Cultivos en limpio de calidad baja” que, por sí sola, representa el 29% (11,1 millones de hectáreas) de la superficie de Loreto. También llama la atención que en esta clasificación ni siquiera se mencionan suelos aptos para cultivos en limpio, casi sin limitaciones excepto durante las crecientes, como son los orillares y/o barriales (*varzeas*)<sup>7</sup>.

Aunque es indiscutible que la capacidad de uso de los suelos varía mucho inclusive en una misma hectárea, y que su sustentabilidad depende de la calidad del manejo, es altamente arriesgado insinuar que gran parte de las tierras de aptitud forestal también pueden ser usadas para cultivos en limpio “de calidad media” o “baja”. Eso, según el cuadro 4, teóricamente cubre 25% de Loreto destinado a la agricultura y a la pecuaria, lo que, en clasificaciones anteriores (cuadro 3) estaría restringido al 10%. No hay nada errado en el concepto de combinar usos de la tierra aplicando todas las opciones de potencial de uso que el suelo ofrece. Pero su presentación formal no desagregada puede permitir usos completamente inadecuados de la tierra si las decisiones sobre su deforestación y uso se dan en función de ellas. Nada más opuesto y peligroso existe que, por ejemplo, practicar agricultura en limpio en tierras con aptitud para protección, como lo facultaría la clasificación de GOREL (2008a). Por eso, en las discusiones subsecuentes no se usará este trabajo.

## 1.2 Clima, ecología

El clima de Loreto es tropical cálido, húmedo y lluvioso. Las temperaturas son constantemente altas y las medias anuales son superiores a 25°C. La temperatura media anual máxima es de 31°C y la media anual mínima de 22°C. Las épocas de vaciante van de julio a noviembre y las de creciente de diciembre a julio. Las precipitaciones anuales son superiores a 2.000 milímetros y localmente pueden superar los 5.000 milímetros. Sin embargo, bajo una apariencia uniforme, Loreto esconde diferencias considerables de lugar a lugar que son importantes con el fin de definir las potencialidades locales para el desarrollo. Los tres criterios principales para la clasificación ecológica de Loreto son los usados respectivamente por Pulgar-Vidal (1981), por Tosi (1960) y ONERN (1976) y, recientemente, por *NatureServe* en 2012<sup>8</sup> (cuadro 6).

7 Sin embargo, otras referencias a la capacidad de uso de los suelos atribuidas al MINAG hablan de la existencia de 3.167.525 ha aptas para cultivo en limpio en Loreto y dan otras informaciones significativamente diferentes (por ejemplo, IIAP/SNV, 2008). Se ha preferido ignorarlas.

8 [www.NatureServe.org](http://www.NatureServe.org)

**CUADRO 6.** Sistemas ecológicos en Loreto según NatureServe (2012)

Sistemas ecológicos	Km <sup>2</sup>
Anthropogénico	16,754
Cuerpos de agua	6,495
Bosque azonal semidecídúo de colinas del oeste de la Amazonía	12,778
Bosque de serranías aisladas del oeste de la Amazonía	2,275
Bosque del piedemonte del oeste de la Amazonía	11,309
Bosque del piedemonte del suroeste de la Amazonía	155
Bosque inundable de la llanura aluvial de ríos de aguas blancas del oeste de la Amazonía	7,058
Bosque inundable de la llanura aluvial de ríos de aguas blancas del suroeste de la Amazonía	14
Bosque inundable y vegetación riparia de aguas mixtas de la Amazonía	1,892
Bosque inundable y vegetación riparia de aguas negras del oeste de la Amazonía	22,228
Bosque inundable y vegetación riparia de aguas negras del suroeste de la Amazonía	29
Bosque montano pluvial de Yungas	32
Bosque pantanoso de la llanura aluvial del oeste de la Amazonía	15,883
Bosque pantanoso de palmas de la llanura aluvial del oeste de la Amazonía	50,910
Bosque pantanoso de palmas de la llanura aluvial del sur de la Amazonía	38
Bosque siempreverde de la penillanura del oeste de la Amazonía	167,310
Bosque siempreverde del abanico del Pastaza	14,135
Bosque siempreverde estacional de la penillanura del suroeste de la Amazonía	94
Bosque siempreverde estacional subandino del suroeste de la Amazonía	1,553
Bosque siempreverde subandino del oeste de Amazonía	25,790
Bosque y palmar basimontano pluvial de Yungas	2,375
Complejo de vegetación sucesional riparia de aguas blancas de la Amazonía	9,898
Herbazal pantanoso de la llanura aluvial de la alta Amazonía	8,985
Palmar pantanoso subandino de Yungas	63
Vegetación esclerofila de arenas blancas del oeste de la Amazonía	1,058
<b>Total</b>	<b>379,114</b>

De acuerdo a Pulgar-Vidal (1981), Loreto corresponde a su región Omagua o Antisuyo, que se extiende entre los 80 y 800 msnm. Tosi (1960) y ONERN (1976) reconocen seis zonas de vida (*sensu* Holdridge) y cuatro transiciones en el departamento de Loreto: Bosque húmedo tropical, Bosque húmedo tropical transicional a bosque húmedo tropical, Bosque húmedo tropical transicional a bosque húmedo premontano, Bosque húmedo premontano tropical transicional a bosque húmedo tropical, Bosque muy húmedo tropical, Bosque muy húmedo premontano tropical, Bosque muy húmedo premontano tropical transicional a bosque húmedo tropical, Bosque pluvial premontano tropical y Bosque pluvial montano bajo tropical. Sin embargo, la zona de vida bosque húmedo tropical es dominante en la Amazonía peruana y abarca casi todo el departamento de Loreto.

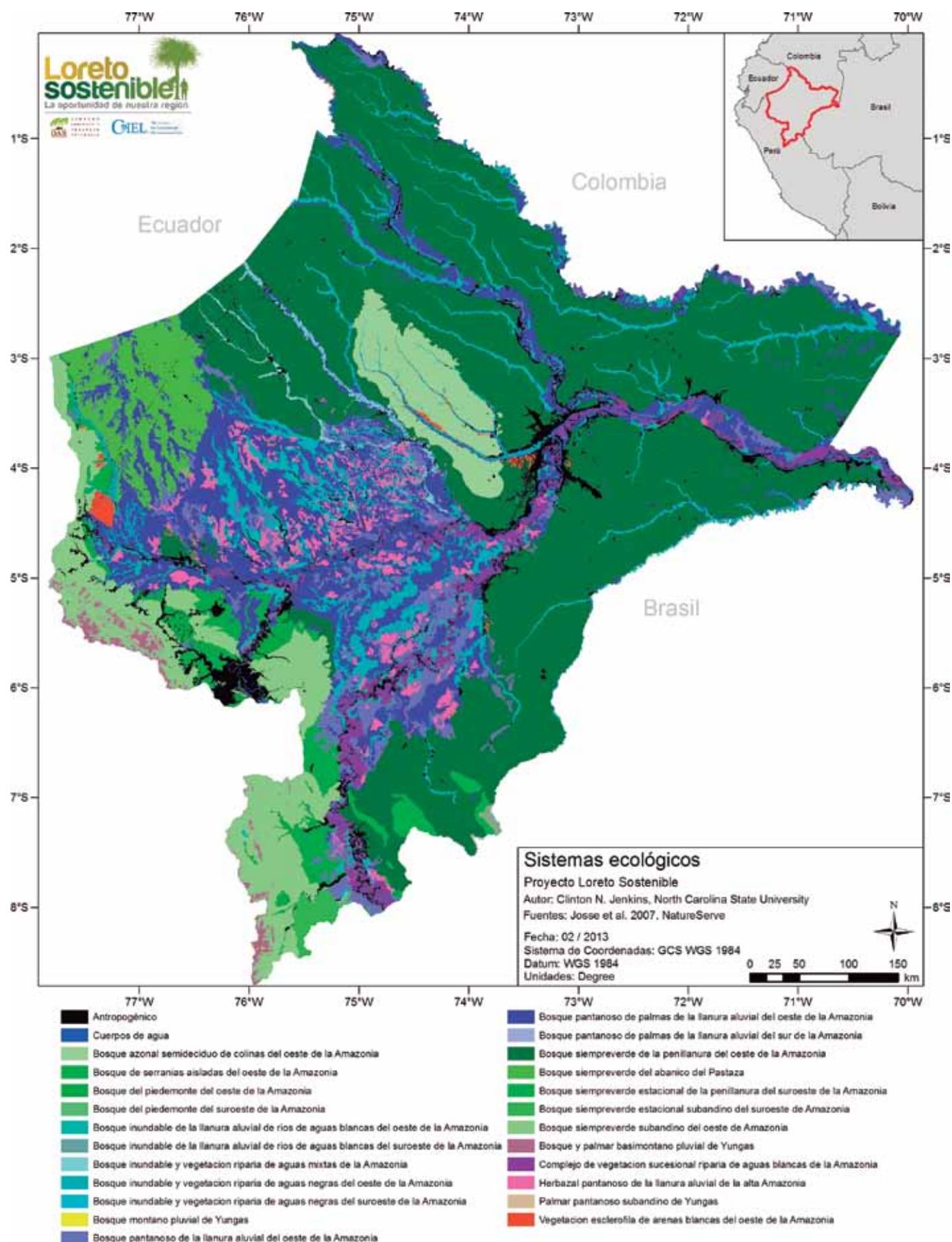
El bosque primario del bosque húmedo tropical tiene típicamente cuatro estratos. El superior tiene árboles dominantes que pueden alcanzar hasta más de 50 m y diámetros de hasta 3 m. El resto del estrato superior tiene

árboles de más de 40 m cuyas copas forman un dosel casi cerrado. Los árboles tienen fustes o diámetros (d.a.p.) de entre 0,9 y 2,4 m sin incluir las aletas. Hay otros tres estratos debajo del anterior. El segundo tiene unos 28 m de alto y fustes de 0,6 a 1 m y está conformado por especies esciófilas, contrastando con las superiores que son heliófilas. Los otros dos estratos son formados por árboles menores y el inferior por herbáceas en medio de las cuales los árboles jóvenes luchan por emerger, esperando su oportunidad en base a la caída de algún árbol co-dominante o dominante. Hay una extraordinaria abundancia de lianas y bejucos. Debido a la alta humedad imperante, los árboles están cubiertos de epífitas heliófilas en las partes altas, en especial bromelias y orquídeas, mientras que en las partes bajas predominan las aráceas. Abundan los matapalos, que lentamente engullen sus apoyos. Hongos, líquenes y musgos proliferan y, obviamente, hay profusión de epífitas y trepadoras (Tosi, 1960). Tanto Tosi (1960) como ONERN (1976) recomiendan extrema precaución para el desarrollo de esta zona de vida. Tosi reconoce su potencial para la agricultura de *varzeas* mediante estrategias de control hidráulico y, como es obvio, señalan que su mayor potencial es para el manejo forestal cuidadoso. No se aconseja, en general, su uso pecuario.

Estudios más detallados revelan que la ecología de Loreto es más compleja y diversificada que lo que Tosi registró. Álvarez (2011c) menciona que ya se conocen más de 100 formaciones (biotopos) diferentes en la región. La clasificación ecológica desarrollada por *NatureServe* (2012), por ejemplo, usa una mezcla de criterios que reflejan mejor la realidad actual de Loreto, más aún porque se basa en imágenes muy recientes. Reconoce 34 formaciones en Loreto, como se observa en el mapa 3 y en el cuadro 6. Es así que los bosques inundables y pantanosos son dominantes y cubren casi 10 millones de hectáreas (27% del departamento), sin incluir la vegetación sucesional riparia ni los cuerpos de agua. En varios de estos tipos predominan las palmeras de la especie aguaje.

Es importante recordar que, aunque se suele considerar a la Amazonía como selva o tierra de bosques, en el caso de Loreto es igualmente correcto considerarla como un dominio de las aguas, tanto en ríos y lagos, como sobre y dentro del suelo, constituyendo una gran diversidad de humedales y hasta en el aire, en forma de corrientes de nubes que precipitan enormes volúmenes de agua (Salati y Vose, 1984). La presencia del agua, en tantas formas, condiciona la mayor parte del territorio de Loreto, y permitió el desarrollo de una biota que le es peculiar, tanto en términos de especies como de adaptaciones biológicas y ecológicas, como en el caso obvio y emblemático de los llamados aguajales. Asimismo, las aguas son determinantes para la sociedad humana y para el diseño del desarrollo económico regional (Goulding *et al.*, 1995; Wohl *et al.*, 2012).

Mapa 3. Sistemas ecológicos del departamento de Loreto





### 1.3 Los bosques

Los bosques de Loreto son los más extensos del Perú (55% del total de bosques del país) pero no necesariamente son los más ricos, definidos en términos forestales por el volumen de madera/hectárea que contienen. En efecto, los bosques reflejan la calidad de los suelos y, como se ha visto, estos son en general más pobres en Loreto que en departamentos con tierras más cercanas a los Andes. Además, Loreto posee una enorme porción de bosques inundados en los que las especies dominantes son palmeras. Descripciones forestales (especies, volúmenes, etc.) de los bosques de Loreto se encuentran en trabajos como los de Tosi (1960), Malleux (1975), ONERN (1985), etc. Tal como en el caso de la clasificación ecológica, a estos trabajos antiguos se ha sumado recientemente la desarrollada por *NatureServe*. Descripciones de tipo botánico también existen, en especial para áreas determinadas.

En el cuadro 7 se muestra la clasificación de bosques de Loreto (incluido el actual departamento de Ucayali) desarrollada por Malleux (1975).

**CUADRO 7.** Tipos de bosque en el departamento de Loreto (1975)

Tipos de Bosques	Superficie (ha)	%	Volumen (m <sup>3</sup> /ha)	Uso prioritario recomendado
Bosque Aluvial Clase I	2.480.048	5.19	140-180	Manejo forestal
Bosque Aluvial Clase II	6.461.915	13.53	100-130	Manejo Forestal
Bosque Aluvial Clase III	4.345.400	9.10	80-100	Manejo Agro-forestal
Bosque de Colina Clase I	10.899.907	22.81	140-180	Manejo forestal cauteloso/ Reforestación
Bosque de Colina Clase II	12.280.360	25.70	120-150	Manejo forestal muy cauteloso/ Restricción severa de uso agropecuario
Bosque de Colina Clase III	4.401.633	9.21	70-120	Manejo forestal extremadamente cauteloso/ Restricción absoluta de uso agropecuario
Aguajal	987.786	2.07		Aprovechamiento selectivo bajo manejo
Áreas pantanosas	3.286.569	6.88		Manejo de fauna
Bosque de Protección Clase I	1.106.177	2.32	70	Prohibición de uso forestal o agropecuario
Bosque de Protección Clase II	8.982	0.02	100-120	Prohibición de uso forestal o agropecuario
Agropecuaria	1.518.788	3.18		Equivale a deforestación
<b>Total</b>	<b>47.777.565</b>	<b>100.00</b>		

**Nota:** La información corresponde a Loreto antes de la separación de Ucayali.

**Fuente:** Malleux, 1975.

Asimismo, en el cuadro 8 se reproduce la clasificación de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (INEI, 2008), que es similar pero más simple y que está ajustada al tamaño del Loreto actual.

**CUADRO 8.** Tipos de bosque en Loreto (ha) en 2008

Tipo de bosque	Superficie	%
Bosque húmedo de colinas bajas	21.032.203	60,3
Bosque húmedo de terrazas bajas	1.271.688	3,7
Bosque húmedo de terrazas medias	2.338.848	6,7
Bosque húmedo de llanos meándricos	2.447.878	7,0
Bosque húmedo de terrazas altas	532.236	1,5
Bosque de colinas altas	525.275	1,5
Bosque húmedo de montañas	1.601.302	4,6
Aguajales	5.136.577	14,7
<b>Total</b>	<b>34.886.007</b>	<b>100,0</b>

Fuente: INEI, 2008.

### 1.3.1 Deforestación en Loreto

La deforestación en la Amazonía ha sido objeto de varios estudios. El primero fue el Mapa Forestal del Perú (Malleux, 1975) quien reportó que 4.500.000 ha de la Selva habían sido transformadas para usos agrícolas y ganaderos las cuales, en su mayor parte, estaban recubiertas de vegetación secundaria (*purmas*). En 1995, el INRENA publicó un nuevo Mapa Forestal del Perú sobre la base del Mapa Planimétrico del Perú (1988) elaborado con imágenes de satélite Landsat MSS. En 1996, el INRENA, en base a ese estudio, publicó el trabajo Monitoreo de la Deforestación en la Amazonía Peruana (escala 1:250.000) que permitió determinar que hasta el año 1985 existían 5.642.447 ha deforestadas y que al año 1990 dicha superficie ascendía a 6.948.237 ha. Posteriormente, el INRENA (2000) elaboró el Mapa de Cobertura Vegetal y Uso de la Tierra del Perú: Base de Datos de los Recursos Naturales e Infraestructura-INRENA donde se estimó que la superficie acumulada al año 1990 era de 5.676.236 ha, es decir 1,3 millones de hectáreas menos que lo que el propio INRENA detectó 4 años antes. Finalmente, el Mapa Forestal del Perú del año 2000, elaborado por el CIF-INRENA, con imágenes de satélite Landsat TM y ETM+, y escala 1:250.000, reportó una superficie deforestada equivalente a 7.341.803 ha. El estudio más actualizado (PROCLIM, 2005), hecho con datos del año 2000 (cuadro 9) revelaría que la deforestación nacional alcanzó 7.172.554 ha y esa es la información que oficialmente se usa hasta ahora, redondeada a 7,5 millones de hectáreas.

Como se deriva de lo anterior y como es bien sabido, las cifras de deforestación son dudosas por muchas razones, entre ellas los muy diversos y variables criterios y metodologías aplicadas y las influencias políticas interesadas en demostrar que el problema no es grave (Dourojeanni, 2009, 2011). De cualquier modo, es difícil aceptar que de 1990 a 2011 se hayan deforestado solamente 1,8 millones de hectáreas o, si se toman en cuenta los resultados de INRENA (1996), apenas 224.000 ha. Para muchos, la deforestación en la Amazonía peruana es sustancialmente mayor que la revelada en los estudios mencionados pero, para facilitar la discusión, en este documento se usan las informaciones oficiales.

Según los datos oficiales (PROCLIM, 2005) se confirma que Loreto es el departamento que, proporcionalmente (2,56%), está menos deforestado en el Perú (945.590 ha). Loreto se beneficia de su enorme tamaño y de la falta de carreteras, uno de los principales vectores de la deforestación. No obstante, en términos absolutos, Loreto es el tercer departamento amazónico que más ha deforestado (13,2% del total deforestado) después de San Martín (18,5%) y Amazonas (14%) y, peor, el segundo que más ha deforestado en el periodo 1990-2000, apenas un poco menos que su vecino Amazonas (cuadro 9). Además, llama la atención el hecho de que tomando en cuenta la variabilidad de las informaciones sobre deforestación, se observa que en las imágenes de 1973 la deforestación de Loreto ya alcanzaba 1.518.788 ha (Malleux, 1975); es decir, prácticamente el doble de lo que registró el INRENA (2000) casi 30 años más

tarde. En la misma línea, según el INRENA (1996) el área ya deforestada en 1990 era de 1.039.299 ha, es decir también más que lo que mostrarían los datos más recientes. Eso puede ser consecuencia de la metodología o, también, podría ser que parte de la vegetación secundaria, las *purmas* viejas, fueron consideradas como áreas no deforestadas en los estudios más recientes ya que cuando son antiguas es difícil diferenciarlas en las imágenes de satélite. Un estudio reciente, en Colombia, revela la importancia y la rapidez del crecimiento de la vegetación secundaria cuando, por ejemplo en razón de conflictos armados, las tierras son completamente abandonadas (Sánchez-Cuervo *et al.*, 2012).

**CUADRO 9.** Promedio anual de deforestación por departamentos amazónicos, período 1990–2000 (hectáreas)

Departamento	Mapa de deforestación ajustado a 1990	Mapa de deforestación al año 2000	Incremento deforestación en el período 1990-2000	Promedio anual deforestación 1990-2000
Amazonas	645.581,97	1.001.467,16	355.885,19	35.588,52
Loreto	638.070,95	945.590,61	307.519,66	30.751,97
Cusco	395.849,46	537.601,10	141.751,64	14.175,16
Madre de Dios	79.267,85	203.878,80	124.610,95	12.461,10
Junín	622.859,14	734.272,72	111.413,58	11.141,36
Ucayali	547.749,65	627.064,40	79.314,75	7.931,48
Huánuco	532.457,40	600.620,43	68.163,03	6.816,30
Puno	101.357,65	146.033,14	44.675,50	4.467,55
San Martín	1.300.013,85	1.327.668,52	27.654,67	2.765,47
Pasco	287.352,54	302.007,62	14.655,08	1.465,51
Ayacucho	128.641,68	135.366,39	6.724,71	672,47

Fuente: INRENA, 2000; PROCLIM, 2005.

La fuente de información más actualizada<sup>9</sup> sobre la deforestación de Loreto es la proporcionada por *NatureServe* (2012) según la cual existe en la actualidad 1.303.800 ha deforestadas en Loreto, o sea 3,55% de su territorio, concentradas en dos focos: la carretera Iquitos-Nauta y alrededores, incluidos los alrededores de Iquitos con 291.300 ha deforestadas, y los alrededores de Yurimaguas con 182.100 ha. El resto se distribuye por todo el territorio, en especial a lo largo de los ríos, como se observa en el mapa 4. Apenas en el sector Bellavista-Mazán, cerca de Iquitos, existen 53.166 ha deforestadas (Urquiza y Tello, 2011).



Foto: M. Milano

9 Mientras se escribía esta publicación se estaban realizando tres estudios (MINAM, IIAP e IBC) para actualizar la información sobre deforestación en la Amazonía peruana.

### 1.3.2 Características de la deforestación y degradación del bosque

La deforestación se da principalmente en las propiedades rurales a lo largo de carreteras y ríos pero, como es natural, también se presenta en comunidades nativas, que en Loreto han deforestado unas 129.000 ha, es decir un 14% del área deforestada del departamento, pero apenas 2,4% de sus propios territorios (cuadro 10). También se deforesta, ilegalmente en general, en las áreas naturales protegidas.

Las mayores tasas de deforestación se concentran en las dos áreas servidas por carreteras y alrededor de Iquitos. En la zona de colinas altas, que es atravesada por la carretera que llega a Yurimaguas desde Tarapoto, las grandes plantaciones de palma aceitera establecidas con empleo de maquinaria han incentivado la ampliación del área deforestada en los terrenos de los habitantes locales. A su vez, la construcción de la carretera Iquitos-Nauta, en terrenos con suelos cuarzo-arenosos, ha provocado la ampliación de la ocupación agropecuaria de esta zona hasta en 20 km a cada lado. Extensiones importantes han sido también deforestadas en los últimos años con fines agropecuarios en las provincias de Alto Amazonas, Ramón Castilla y Maynas.

**CUADRO 10.** Área deforestada en las comunidades nativas en el periodo 2000-2009 (en ha)

Departamento	Área total	Deforestada	%
Amazonas	1.558.714,84	60.099,13	3,86
Loreto	5.367.770,31	128.565,62	2,40
Madre de Dios	400.167,56	7.520,60	1,88
San Martín	247.294,58	49.407,62	19,98
Ucayali	2.130.256,79	39.993,04	1,88
<b>Total</b>	<b>11.814.273,05</b>	<b>363.490,02</b>	<b>3,08</b>

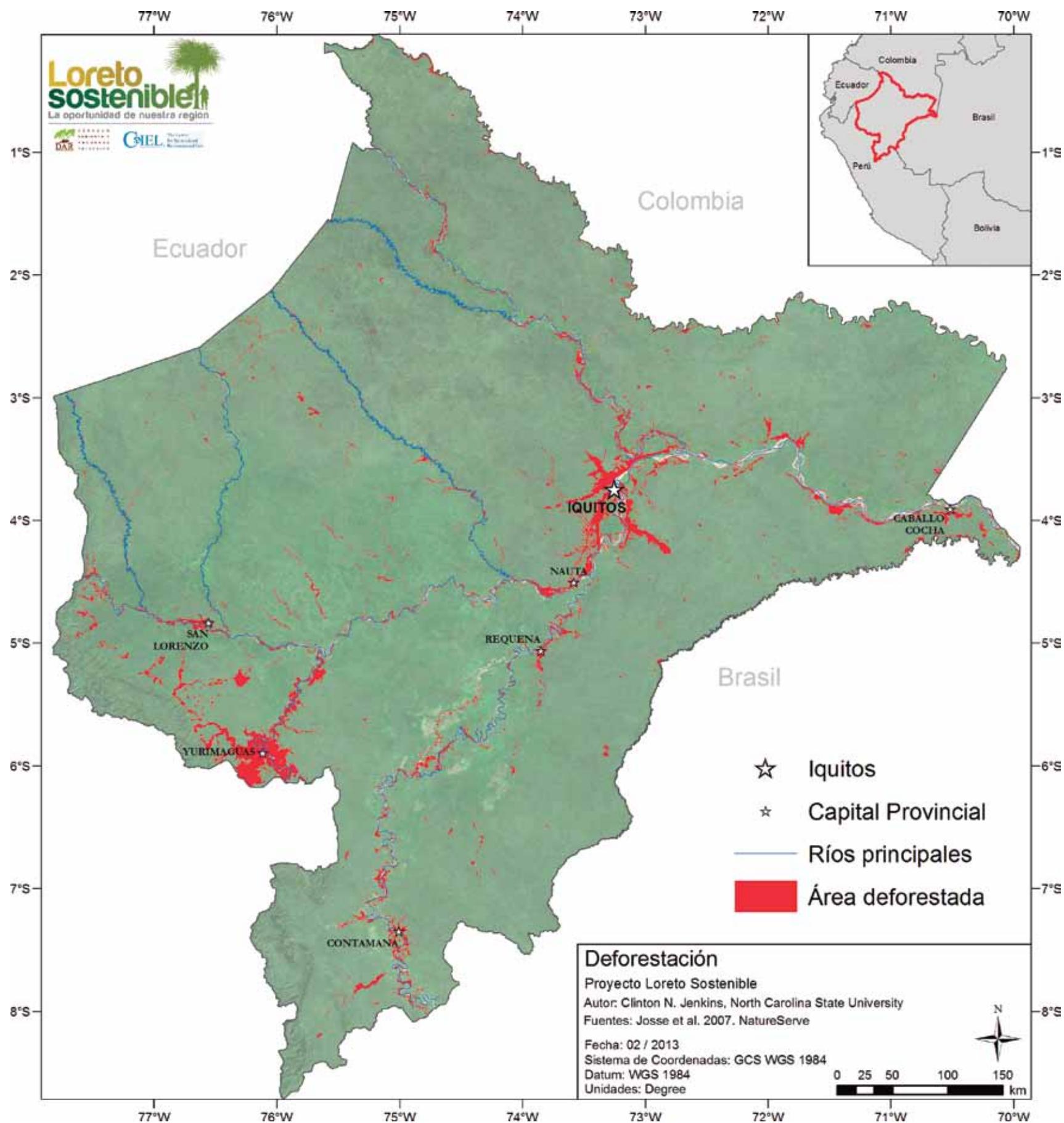
Fuente: DGFFS, 2010.

El uso de la tierra deforestada en Loreto, con información actualizada al 2000, se muestra en el cuadro 11 revelando que la mayor parte de ella está cubierta de vegetación secundaria (*purma*), es decir en descanso o abandonada. Puede estimarse, aunque la información en ese cuadro es confusa, que en el año 2000 se usaba efectivamente en agricultura y ganadería el 16,5% del área deforestada o, si se prefiere, una de cada 6 ha. Asumiendo que un quinto de las 420.000 ha de "bosque secundario con agricultura", es decir 84.000 ha, estén realmente bajo alguna forma de producción agrícola o de uso<sup>10</sup>, se tendría que el área deforestada no trabajada era de unas 705.000 ha/año, con lo que la proporción del área deforestada efectivamente usada subiría a 26%, o sea 1 de cada 4 ha, lo que es inusualmente elevado (Dourojeanni, 1990) y poco probable. Datos más recientes sitúan el área agropecuaria entre 160.000 ha y más de 180.000 ha (MINAG, 2008; SIEA, 2012; Barclay, 2012).

El problema actual más serio en Loreto no es la deforestación sino la degradación forestal, que es más difícil de medir. La degradación es fuente de una parte considerable de las emisiones forestales mundiales de carbono. En la Amazonía de Brasil, por ejemplo, la degradación ocasionada por extracción selectiva de madera, es decir la misma que se practica en Loreto, es directamente responsable, en promedio, de 20% de las emisiones de la región, pero varía de 10 a 45% (Asner *et al.*, 2005). Ya existen técnicas disponibles para medir ese tipo de degradación que están siendo usadas, por ejemplo, en Brasil (Souza y Roberts, 2005). Pero la degradación forestal no solo se relaciona a extracción de madera, es decir de biomasa, y a mayores emisiones de carbono.

10 Los indígenas, principalmente, dan cierto uso a sus *purmas*, además del "descanso" que esa práctica brinda al suelo.

Mapa 4. Deforestación en el departamento de Loreto





También es determinada por la pérdida de diversidad biológica y la reducción de otros valores y servicios del bosque. Lund (2009) muestra la complejidad y la gravedad de los impactos negativos en el bosque provocados por alteraciones inclusive sutiles o poco perceptibles. No existen estudios sobre la extensión de la degradación forestal en el Perú, excepto un recuento para el lapso 1999-2005 hecho por Oliveira *et al.* (2007), que registra 63.200 ha como promedio de degradación anual en ese lapso. Eso parece muy por debajo de la realidad en base a otros parámetros, como el volumen de madera producido cada año sin uso de planes de manejo.

**CUADRO 11.** Uso de la tierra deforestada en Loreto

Tipo de uso	Área (ha)	%
Agricultura	130.634	13,8
Pastos	25.298	2,7
Bosque secundario	355.898	37,6
Bosque secundario con agricultura	420.223	44,4
Sin vegetación	13.538	1,4
<b>Total</b>	<b>945.591</b>	<b>100,0</b>

Fuente: PROCLIM, 2005.

Hay buenas razones para pensar que este impacto es tan grande o mayor en Loreto que en otros departamentos y países amazónicos. Ello debido al efecto combinado de la extracción maderera y de productos secundarios del bosque, con la contaminación derivada de la explotación del petróleo y la caza, que tradicionalmente ha sido más intensa en Loreto a raíz de la exportación de sus productos. De otra parte, es fundamental tomar en cuenta que lo que comúnmente se denomina degradación del bosque incluye, además, la de los ecosistemas en general y específicamente la de sus poblaciones de fauna silvestre así como, obviamente, de las aguas y de los recursos hidrobiológicos. Esta última, en el caso de Loreto, ya ha llegado a niveles extremos como consecuencia de la contaminación petrolera en Ecuador y en Loreto, y de la contaminación minera en las cuencas de los grandes ríos. Además, existe una seria contaminación de origen urbano, industrial y agrícola. A eso se suma la sobrepesca y pesca no sostenible por el uso de artefactos y métodos no adecuados, la degradación de los bosques ribereños, la navegación fluvial y otro gran número de impactos diversos (McClain y Naiman, 2008; Correa *et al.*, 2009).



Foto: Liliana García / DAR

## 1.4 Flora, fauna silvestre: diversidad biológica

La diversidad biológica de Loreto es enorme. Combina en su gran territorio influencias andinas con las que son propias del llano amazónico. Como se sabe, la compleja orografía de los flancos orientales andinos y del piedemonte andino-amazónico crea oportunidades para la diversificación y para la formación de endemismos, aunque estos últimos son menos frecuentes en Loreto, un tanto alejado de los Andes (Swenson *et al.*, 2012). Pero, igualmente, es influenciado por otros centros de endemismos, localizados en Brasil.

Trabajos recientes han determinado que el noroeste de Loreto, junto con la Amazonía del este de Ecuador, sería la única zona en todo el hemisferio occidental donde anfibios, aves, mamíferos y plantas alcanzan todos y simultáneamente su máxima diversidad local (Bass *et al.*, 2010).

Según un compendio de la diversidad biológica amazónica peruana recientemente reunido por el IIAP, existen registros de 7.372 plantas, 2.500 mariposas diurnas, 697 peces, 262 batracios y anfibios, 806 aves y 293 mamíferos. Deben existir muchas especies más, aún no registradas en el Perú o aún no conocidas por la ciencia. Gran parte de estas especies evidentemente ocurren en Loreto que, de toda la Amazonía peruana, es la parte menos estudiada, aunque una serie de trabajos recientes procuran colmar el vacío de información. En términos generales, se estima que Loreto posee más de 3.500 y probablemente hasta 5.000 especies de plantas. Gentry (1988) encontró cerca de 300 especies de árboles en los alrededores de Iquitos y, asimismo, en el Napo se han registrado más de mil especies diferentes de árboles y arbustos en menos de 50 ha (ATDN, 2003). Son muy importantes los resultados de la serie de inventarios biológicos rápidos y de otros tipos realizados en puntos definidos como de interés especial por los científicos. Así se ha revelado, como ya fue antes mencionado, que la región del Napo es una de las áreas más importantes del mundo por su diversidad biológica, especialmente en cuanto a aves, reptiles, anfibios y mamíferos (Dinerstein *et al.*, 1995; Voss y Emmons, 1996; Wiley, 1999; Olson y Dinerstein, 2002 y Álvarez, 2011c).

**CUADRO 12.** Registros biológicos para Loreto

Lugar	Plantas	Anfibios	Rept.	Peces	Aves	Mam.	Fuente
Yavarí (cabecera)	1.650	77	43	240	400		Pitman <i>et al.</i> (2003)
R.N. Pacaya Samiria		43	64		443	97	INRENA (2000)
Maijuna (Napo y Putumayo)	800	66	42	132	364	32*	Gilmore <i>et al.</i> (2010)
Sierra del Divisor	>1.000	109		109	365	38*	Vriesendorp <i>et al.</i> (2006)
Matsés	1.500	74	35	177	416	65*	Vriesendorp <i>et al.</i> (2006a)
Alto Nanay-Mazán-Arabela	1.200	53	36	154	372	35	Vriesendorp <i>et al.</i> (2011)
Bajo Nanay			140				Dixon y Soini (1986)
Bajo Napo		122					Rodríguez y Duellman (1994)
Loreto		186	194		800		Álvarez (2011)
Loreto		219			908	277	IUCN (2010); <i>BirdLife International</i> y <i>NatureServe</i> (2011)
Yaguas	>948	75	53	337	393	71	Pitman <i>et al.</i> (2011)

**Notas:** \* mamíferos grandes y medianos  
Elaboración propia.



© P. Puertas / WCS

En el cuadro 12 se resume algunos de los hallazgos de esos trabajos, aunque no explica realmente la magnitud e importancia científica de los resultados. Por ejemplo<sup>11</sup>, en la cuenca alta del Yavarí los científicos estiman la existencia de 2.500 a 3.500 especies de plantas, de las que identificaron 1.650. De las 240 especies de peces encontradas, 10 eran nuevas para la ciencia y 20 eran registros nuevos para el Perú y estimaron que había no menos de 400 especies en la región. En cuanto a anfibios, 5 eran nuevos para la ciencia. En apenas tres semanas de trabajo, registraron 400 especies de aves y estiman que allí existen cerca de 550 especies. Confirmaron la existencia en el Perú del loro de abanico y ampliaron el ámbito conocido de la dispersión del tororoí elusivo. Encontraron 15 especies de primates y, por ejemplo, detectaron 11 poblaciones del rarísimo huapo colorado (*Cacajao calvus*), algunas con más de 200 individuos (Pitman *et al.*, 2003). Concluyen que esa área no cede en nada al Parque Nacional del Manu, a pesar de haber sido intensamente explotada durante la época del caucho. Este tipo de hechos se reproduce en todos los inventarios mencionados en el cuadro 11, o sea, que ellos son apenas una parte de la diversidad biológica total existente en el departamento de Loreto.



© P. Puertas / WCS

Loreto es el departamento con la mayor riqueza ictiológica de agua dulce del Perú. Se estima que en el país existen 1.300 especies de peces de agua dulce (Ortega *et al.*, 2010). También existen muchos endemismos, como los que ocurren en los ecosistemas (*varillales*) que se desarrollan sobre las arenas blancas, caracterizados tanto por su pobreza florística como, asimismo, por su extrema especificación. En efecto, Fine *et al.* (2010) encontraron en esos biotopos nada menos que 114 especies de plantas endémicas y 21 especies más que serían endémicas facultativas o crípticas. Además, esas especies representan el 83% de los tales *varillales*. En ellos, asimismo, se ha redescubierto el raro *Pithys castaneus* en Morona (Lane *et al.*, 2006). Una revisión reciente de Ferronato y Morales (2012) revela que Loreto tiene 12 especies de tortugas acuáticas, es decir el departamento que más especies tiene a pesar de que los estudios están concentrados apenas en las proximidades de Iquitos y en el Pacaya Samiria.

11 Podría citarse ejemplos similares de cada uno de los estudios citados en el cuadro 12.

**CUADRO 13.** Situación de riesgo de la fauna silvestre de Loreto

Grupos	Amenazadas	Rango restringido	Endémicas
Aves	10	40	2
Anfibios	8	55	11
Mamíferos	19	10	3

Fuente: Basado en IUCN, 2010.

La importancia científica de la flora y la fauna siempre va a la par con su importancia económica. Por ejemplo, es notable que 1.028 plantas de la Amazonía peruana, en su mayor parte en Loreto, hayan sido conocidas y usadas por los indígenas y otros pobladores tradicionales por sus virtudes medicinales (IIAP, 2010), ofreciendo grandes posibilidades a la medicina moderna. Listas semejantes existen o pueden desarrollarse en función de otros usos, sin mencionar los más convencionales (comida, madera, gomas, resinas).

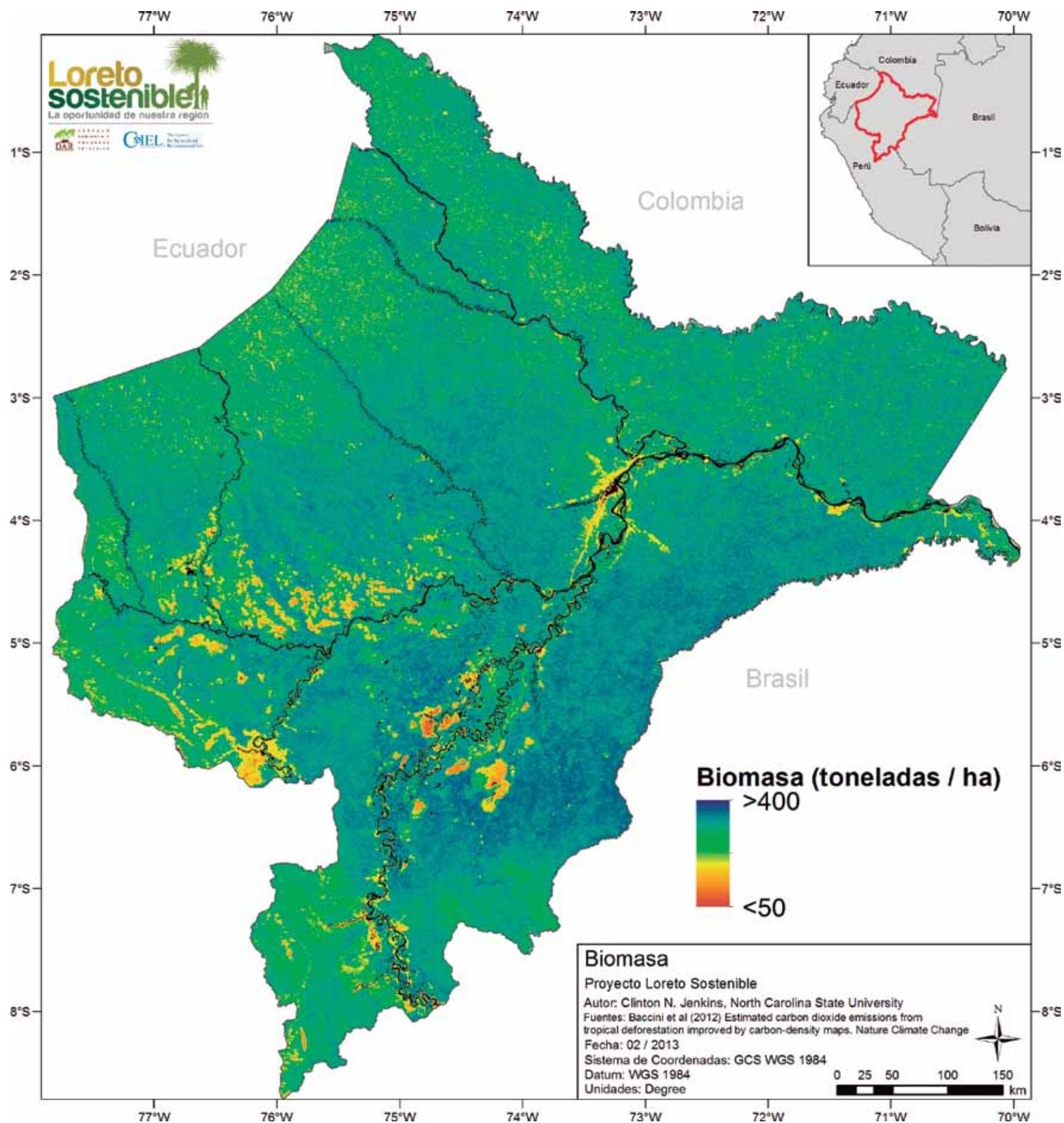
Lamentablemente, la deforestación, la explotación forestal desordenada, la caza y la pesca abusivas y la contaminación ambiental han puesto muchas especies en grave riesgo de extinción y, así, Loreto posee un buen número de especies de plantas y animales incluidos en las listas rojas de especies amenazadas de extinción, como se muestra en el cuadro 13, aunque este debe estar lejos de pintar la situación real. Casos emblemáticos son los de las tortugas charapas y del manatí, cuyas poblaciones han alcanzado números tan bajos que ponen en riesgo su sobrevivencia.

### 1.5 Loreto como “sumidero” de carbono

Con tanto bosque es evidente que Loreto es un importantísimo factor en cualquier política nacional e internacional relacionada con el cambio climático. El carbono forma parte de la biomasa sobre tierra y bajo tierra; asimismo, está acumulado en el suelo. Estos depósitos, en su conjunto, constituyen los llamados “sumideros”, “cementerios” o “reservorios” de carbono. Los bosques de América Latina conservarían el 49% de la reserva mundial de carbono en bosques tropicales (Saatchi *et al.*, 2011), pero los estimados de reserva (Malhi *et al.*, 2003; Baccini *et al.*, 2012; Harris *et al.*, 2012) y de emisiones de carbono difieren bastante (Zarin, 2012).

Los estudios que detallan la situación de los bosques peruanos en términos de fijación de carbono y otros gases de efecto invernadero son aún imperfectos. Por eso existen dudas cuando se trata de usar la información disponible para calcular la dimensión de la reserva de carbono de la Amazonía peruana. Cada tipo de bosque, en función del volumen y densidad o peso de su biomasa, tiene una reserva determinada y lo mismo ocurre con el carbono fijado en el suelo que soporta el bosque. Al final, eso resulta en cálculos científicos complejos y discutibles. Para la Amazonía en general, estos valores varían de 100 TM C/ha a más de 400 TM C/ha. Por ejemplo, en Brasil se ha usado con frecuencia la cifra media de 140 TM C/ha para los cálculos (Brasil. MMA, 2004). También, según el INPE (2004) esos valores varían de 87 a 109 TM/ha en el bosque anualmente deforestado en Brasil. En el Perú se ha citado, como promedio, unos 160 TM C/ha (Barbarán, 1998 cit. en Freitas *et al.*, 2006). También, en base a Saatchi *et al.* (2010) se estimó que la biomasa aérea de la Amazonía peruana varía entre 100 y 400 TM/ha, lo que indicaría un contenido promedio de 50 a 200 TM C/ha, con un promedio de 165,65 TM C/ha, es decir un poco mayor al promedio sudamericano que es de 110 TM C/ha (Armas *et al.*, 2009).

Mapa 5. Biomasa en el departamento de Loreto





En el sur de Madre de Dios, la institución Carnegie realizó en 2009 un estudio que revela la existencia de 397,6 millones de TM de carbono sobre 4,3 millones de hectáreas (92,5 TM/ha) lo que es inferior en 32,4% al estimado usado por la IPCC, lo que en parte se debe a la deforestación y degradación en curso en la región evaluada.

Un estudio reciente de Baccini *et al.* (2012) ha permitido al equipo de este proyecto determinar, tentativamente, la reserva de carbono en la parte aérea de la vegetación (biomasa sobre el suelo) de Loreto en base a una media de 304 TM/ha (223 a 344 TM/ha) en bosques. Según estos cálculos, Loreto estaría acumulando, apenas sobre el suelo, nada menos que 11.349 millones de toneladas de carbono. De esos, 2.081 millones de toneladas estarían en las áreas naturales protegidas nacionales, 589 millones en las regionales y 1.639 millones en las comunidades indígenas tituladas.



© M. Antúnez / WCS

El suelo, al igual que la biomasa, es tan o más importante como reservorio de carbono. Se estima que en bosques tropicales, la mitad del carbono total está almacenado en el suelo. Un estudio detallado sobre esa realidad en la Amazonía ha sido desarrollado en la Reserva Nacional Pacaya Samiria por Yépez *et al.* (2006) y Freitas *et al.* (2006). Sus resultados demostraron que en aguajales densos hay 484 TM/ha de carbono de los que 115,4 están en la biomasa aérea y subterránea y 369,1 en el suelo. En aguajales mixtos se encontró un total de 424,7 TM/ha de carbono de los que 88,5 están en la biomasa y 336,2 están en el suelo. Estos resultados confirmaron otros estudios previos realizados en el río Nanay.

La existencia de extensas áreas pantanosas en la Amazonía, en su mayor parte en Loreto, es bien conocida. En efecto, hay 2,9 millones de hectáreas pantanosas y 830.000 ha de *aguajales*. Lo que no se había cuantificado es su importancia particular como turberas<sup>12</sup>. Un estudio (Lähteenoja *et al.*, 2012) sobre parte de las turberas del Pastaza-Marañón que, según parece cubren 12 millones de hectáreas, muestra que tiene depósitos de turba de hasta más de 7,5 m de profundidad e indica que se trataría de un gigantesco reservorio de carbono que viene acumulándose rápidamente y en gran proporción, año tras año, desde el cuaternario. Los autores estiman que ese solo reservorio tiene 32% del stock de carbono de toda América del Sur y 3,5% del que contienen todas las turberas del mundo. Pero especulan que pueda ser aún mucho mayor pues sus exploraciones fueron superficiales. Si, por algún motivo, ese cementerio de carbono es liberado, por ejemplo a consecuencia de sequías prolongadas y fuegos, su impacto puede tener repercusión global, por lo que los autores del trabajo recomiendan su preservación.

---

12 Las turberas se originan cuando el material orgánico depositado excede al descompuesto, en este caso, en pantanos. La acumulación de turba depende de la productividad, acidez, especies que habitan el lugar y del decaimiento aeróbico y anaeróbico. En las turberas suelen hallarse dos estratos: el acrotelmo, una zona óxica superficial y el catotelmo, una zona anóxica debajo de la anterior. El decaimiento en el acrotelmo produce principalmente dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), mientras que en el catotelmo se produce CO<sub>2</sub> y metano (CH<sub>4</sub>) aunque parte de este se convierte en CO<sub>2</sub> cuando pasa por el acrotelmo.



Foto: Mariana Montoya

## 1.6 Riesgos naturales en Loreto

Son bien conocidos los problemas periódicos de inundaciones y de secas que caracterizan a los grandes ríos amazónicos como producto de las precipitaciones pluviales. Pero, por el aumento de la población que usa las riberas y, probablemente, como consecuencia de la deforestación creciente en las cuencas del Marañón y del Ucayali, así como debido a efectos indirectos y no bien conocidos del curso que altera el patrón de lluvias de los hemisferios sur y norte, estos problemas están siendo más frecuentes y más intensos. Por ejemplo, la creciente del Amazonas del año 2012 ha sido, en Perú y especialmente en Brasil, la más drástica hasta ahora registrada, con ingentes daños materiales y sociales. Los pobladores pobres de la ciudad de Iquitos, que ocupan ilegalmente zonas bajas, han sido duramente golpeados y han ocasionado costos elevados al GOREL, además de provocar invasiones excepcionales de tierras de arena blanca. Los riesgos de inundaciones son máximos en las zonas de Iquitos, Caballococha y el sector entre Contamana y Orellana, pero en verdad todas las provincias bajas de Loreto son susceptibles.

Aunque la precipitación es alta en todo Loreto, disminuye mucho hacia el sur. De cualquier modo, por su distribución irregular en el tiempo, pueden darse periodos de déficit hídrico en el suelo, aumentando la susceptibilidad del bosque a incendios naturales o provocados, como ya ha ocurrido frecuentemente en la Amazonía brasileña y en Madre de Dios.

De otra parte, las lluvias torrenciales, en especial sobre suelos en pendientes desnudados de su vegetación original, puede provocar huaycos (aluviones) y estos ya son bastante frecuentes en Datem del Marañón y Alto Amazonas. Loreto es obviamente susceptible a tormentas y a vientos huracanados, con muchos rayos que suelen ocasionar destrozos en zonas habitadas.

Los llamados "frijes" son resultado del ingreso al departamento de Loreto de masas de aire frío y seco que provienen del sur del continente debido a una alta presión y que son precedidos por lluvias que pueden provocar descensos de la temperatura de hasta 10°C por debajo de sus valores normales y que avanzan con un desplazamiento de sur a norte. Estos fenómenos pueden causar daños a la salud de la población, en especial a los niños y ancianos. El incremento de enfermedades respiratorias ante la presencia de "frijes" está estadísticamente demostrado. Ya se han producido eventos, entre los meses de junio a noviembre, con temperaturas que pueden llegar hasta los 10,5°C en algunas zonas de la región (Flores, 2001, Marengo, 1984).

Aunque es poco conocido, Loreto tiene asimismo algunas áreas, en las provincias Datem del Marañón y Alto Amazonas, sujetas a riesgos sísmicos, los que deberán tenerse en cuenta cuando se trata de proponer grandes lagos artificiales para centrales hidroeléctricas.

## 2. LA SOCIEDAD LORETANA Y LA REALIDAD SOCIAL

### 2.1 Un poco de historia

La historia de Loreto, antes de la llegada de los españoles y durante gran parte del periodo colonial, es desconocida. Apenas se sabe que allí vivían numerosos grupos indígenas pertenecientes a las familias lingüísticas Jíbaro, Tupi-Guaraní, Huitoto, Arahua, Yagua y Pano. La evolución pre-hispánica de las relaciones entre esos grupos no ha sido documentada. Obviamente debió ser muy agitada, tal como lo demuestran las poblaciones de diferentes orígenes que en distintos momentos de la historia confluyeron en el territorio de Loreto. Lo que se sabe es que, a pesar de que Loreto era teóricamente parte del Antisuyo incaico, los grandes desarrollos culturales andinos no tuvieron mucha relación con esos pueblos, lo que sí ocurrió con los localizados en lo que hoy son los demás departamentos amazónicos. Existe la posibilidad de que, como se ha constatado en Brasil, algunos de esos pueblos, en especial los ubicados en las *varzeas* (áreas ribereñas del Amazonas) desarrollaran culturas relativamente avanzadas a partir de la mayor fertilidad de esas tierras, permitiendo la acumulación de excedentes agrícolas y la formación de poblaciones importantes, como las que Orellana encontró durante su expedición al Amazonas. Ese es un tema que debe ser investigado en el Perú.

Como bien se sabe, el primer europeo que llegó y “descubrió” el río Amazonas, en 1542, fue Francisco de Orellana, uno de los lugartenientes de Francisco Pizarro. Los españoles no impusieron efectivamente su dominio en la Amazonía. Esa región, inclusive la que hoy se llama Loreto, era parte del Virreinato del Perú y su administración correspondía a la Real Audiencia de Quito. En esa calidad, lo que hoy es Loreto pasó a ser parte del Virreinato de Nueva Granada. Quito no tuvo más interés que Lima en ese territorio selvático. Los que representaron a España en Loreto fueron, en verdad, los misioneros jesuitas, dominicos y franciscanos que organizaron la evangelización de los indígenas a partir de Quito o de la ciudad de Moyobamba, que dependía de Lima. Es solo en 1802 que, al formarse la Comandancia General de Maynas y Quixos, que Loreto –que por entonces abarcaba un territorio mucho mayor que el actual– regresó formalmente al Virreinato del Perú, con Moyobamba como su capital.

La historia republicana de Loreto es compleja. Comenzó ganando cierta autonomía con nombre propio y luego su tamaño fue siendo reducido, a medida que sus territorios con acceso terrestre al resto del Perú ganaban influencia. Así, comenzó siendo parte del departamento de La Libertad, pero en 1832 pasó a depender del nuevo departamento de Amazonas, con sede en Chachapoyas. En 1853, el gobierno escindió de Amazonas la provincia de Maynas, que fue recategorizada como Provincia Fluvial de Loreto y luego, en 1861, como Departamento Marítimo y Militar. Finalmente, el 7 de setiembre de 1866 fue creado el departamento de Loreto, cuya capital era Moyobamba. En noviembre de 1897, el gobierno nacional escindió parte de Loreto para crear el departamento de San Martín, designándose a Iquitos como su capital. Los conflictos con Colombia concluyeron, asimismo, con una reducción importante del tamaño de Loreto. Más recientemente, en 1980, Loreto perdió su parte sur, es decir la cuenca media y alta del río Ucayali, que se transformó en departamento con el mismo nombre. En la actualidad, Loreto abarca casi 37 millones de hectáreas.



Foto: Mariana Montoya

El territorio actual de Loreto, desde la llegada de los europeos, ha sido objeto de ciclos de explotación de sus recursos naturales que han marcado a su pueblo y su territorio. Al comienzo y durante varios siglos, los aventureros solo buscaban oro y piedras preciosas, mientras que los evangelizadores católicos buscaban almas. En ese periodo, el impacto fue esencialmente de tipo social a cargo de los misioneros que, para atender sus objetivos proselitistas y garantizar su seguridad, movilizaban poblaciones indígenas de un lugar a otro. Esa situación, específicamente para Loreto, se mantuvo hasta la independencia y durante buena parte del siglo XIX, en que comenzó a sentirse la presión de aventureros brasileños que llegaban surcando el río Amazonas. En 1854 se instaló en Iquitos, por entonces constituido por unas pocas chozas, un apostadero y una factoría. En esos años, comenzaban a navegar los primeros vapores fluviales y empezó la explotación de recursos naturales, en especial madera fina y productos no maderables, como el aceite de palo rosa y también pieles y cueros. Para viabilizar esas extracciones, se asentaron los primeros habitantes que eran una mezcla de sangre peruana y brasileña y, claro, indígena. Fue en ese periodo, previo al ciclo del caucho, que los impactos ambientales comenzaron discretamente.

Entre 1880 y 1910, aproximadamente, se desató la fiebre del caucho. Fue en este periodo durante el cual Iquitos se transformó en una ciudad importante y se erigió como el principal puerto fluvial peruano para el acopio y embarque para exportación de materias primas colectadas en toda la cuenca del Amazonas. También es a partir de ese momento que el impacto de las actividades humanas en la naturaleza loretoana comenzó a ser importante. No con la violencia con que una parte de la sociedad maltrató a la otra, en este caso los indígenas, a consecuencia de los intereses de personajes como Arana (Lagos, 2005) pero sí datan de entonces los primeros pasos de la degradación del bosque, con alta mortalidad de árboles de caucho y la caza indiscriminada para mantener a los trabajadores o divertir a sus patrones. Cuando la competencia del caucho cultivado en Asia bajó sus precios, terminó el ciclo del caucho pero aparecieron otras oportunidades importantes. Entre ellas, la explotación del palo rosa, de la tagua, del jebe débil y de otros látex (ojé, leche caspi, balata) con demanda internacional. En 1952, por ejemplo, se produjeron 128 TM de tagua (MINAG, 1955). En muchos casos, como con el palo rosa, la extracción implicaba destruir la planta, incrementando la degradación del bosque. En el largo interludio entre el boom del caucho y el primer boom del petróleo, en los años 1970 se desarrolló con fuerza creciente la explotación de madera fina, en especial caoba y cedro, y se incrementó, hasta niveles hoy inimaginables, la explotación de la fauna silvestre para exportación de cueros (lagartos negro y blanco, sajino, huangana, venado, entre otros) y de pieles finas (otorongo, lobo de río, tigrillo, nutria, etc.). En ese lapso hubo, asimismo, un ciclo breve de explotación de tortugas de río, en especial charapas, que llevó su población a niveles exiguos. Finalmente, debemos mencionar que ya en la década de los años 1940 comenzó a ser considerable la exportación de animales vivos, en especial aves y peces coloridos.

El pueblo loretoano, en realidad el pueblo de Iquitos, insuflado por el apogeo del caucho y constatando que Lima, en lugar de ayudarlos los explotaba, se rebeló en 1896 contra el gobierno de Piérola, quien debió enviar a esa ciudad un navío a través del Estrecho de Magallanes para debelar las pretensiones separatistas. Al terminar el periodo del caucho y hasta comienzos de los años 1940, Loreto entró en un periodo que algunos llaman de depresión pero que, en realidad, como arriba se menciona, fue de intensa explotación de recursos naturales renovables. Esta explotación era dirigida por patrones, muchos de ellos ribereños más ricos, que continuaron, en cierto modo, las prácticas de los caucheros engancharlos, en condiciones inadecuadas, a grupos indígenas cercanos para zafras de madera y de otros productos, así como para la caza y para iniciar cultivos, entre ellos los de yute y barbasco en las tierras aluviales.

En 1911 se produjo una escaramuza entre fuerzas peruanas y colombianas que llevó a las negociaciones del Tratado Salomón-Lozano de 1922, que transfirió a Colombia el interfluvio entre los ríos Caquetá y Putumayo así como la ciudad de Leticia, que había sido fundada por peruanos en 1867. En 1932, un grupo de peruanos “recuperó” el llamado Trapecio Amazónico y la ciudad de Leticia, iniciando la guerra colombo-peruana que duró hasta 1933 y que concluyó con la derrota peruana y la ratificación del Tratado Salomón-Lozano. Entre 1935 y 1940 se produjeron escaramuzas con Ecuador, varias en o a partir del territorio loretoano, que culminaron con enfrentamientos serios en el lapso 1941-1942. Como bien se sabe, su último episodio, entre varios otros intermedios, fue el conflicto del Cenepa en 1995 que, en realidad, se produjo esencialmente en territorio del departamento de Amazonas.



La búsqueda de petróleo en Loreto comenzó seriamente a fines de los años 1960 y se consolidó en 1971, cuando fluyó el crudo del pozo Corrientes X-11 en el río del mismo nombre, que es un afluente del río Tigre. Con Petroperú y la *Occidental Petroleum* comenzó, pues, un nuevo ciclo de dudosa prosperidad para Loreto que trajo otra vez severas implicaciones para el pueblo indígena y para el patrimonio natural, en especial debido a la degradación de sus ríos y bosques. Como bien se sabe, este primer ciclo del petróleo entró en decadencia en los años 1990, con una gran caída de la producción, y es solo a partir de la década pasada que, ayudado por la coyuntura internacional, está retomando fuerza en Loreto.

## 2.2 Población<sup>13</sup>

La población de Loreto (censo de 2007) era de 891.732 personas (cuadro 14) que representaban el 3,3% del total nacional. En ese censo se estimó que la totalidad, incluyendo la omitida, llegaría a 921.518 habitantes. En la actualidad, la población de Loreto supera el millón de habitantes.

**CUADRO 14.** Población y densidad poblacional de Loreto por provincia

Provincia	Capital provincial	Superficie (ha)	Población censada	Hab. / Km <sup>2</sup>
Maynas	Iquitos	11.999.818	492.992	4,1
Alto Amazonas	Yurimaguas	1.848.398	104.667	5,6
Datem del Marañón	San Lorenzo	4.259.266	49.571	1,1
Loreto	Nauta	6.580.417	62.165	0,9
Mariscal R. Castilla	Caballococha	3.917.166	54.829	1,5
Requena	Requena	5.255.320	65.692	1,3
Ucayali	Contamana	3.024.810	61.816	2,1
<b>Loreto</b>		<b>36.885.195</b>	<b>891.732</b>	<b>2,4</b>

Fuente: INEI (2007).

13 Gran parte de la información de esta sección ha sido extraída de Barclay (2011).



Foto: Gisella Valdivia

Al 2012, según proyección del INEI (2006) debe haber unos 663.500 habitantes urbanos (64,4%) y 366.500 habitantes rurales (35,6%). A partir del censo de 1981, la población de Loreto pasó a ser mayoritariamente urbana. Un ajuste reciente estima que, en realidad, la población urbana ya es de 65,4% (Barclay, 2012).

Loreto, como es lógico, presenta una densidad de habitantes muy baja, apenas 2,19 hab/km<sup>2</sup>, es decir, 10 veces menos que el promedio nacional (21,3 hab/km<sup>2</sup>). Su distribución es desigual, concentrada principalmente en la provincia de Maynas cuya capital es Iquitos (55,3%). Iquitos concentra el 41% de la población del departamento. La provincia de Alto Amazonas, cuya capital es Yurimaguas, es la segunda más poblada (11,7%) gracias a que tiene acceso vial a la red nacional de carreteras. Las dos provincias que más crecieron, entre los últimos dos censos, fueron Ramón Castilla (3,6%) y Datem del Marañón (3,4%) debido, según Barclay (2012), no solo por la creciente inclusión estadística de nativos en el caso de Datem del Marañón, sino porque ya está conectado al resto del país por carretera. En el periodo mencionado, la población de

Ucayali creció 2,2%. Alto Amazonas creció lo mismo que las demás provincias (1,6%) y la que menos aumentó fue Requena (1,4%). Como es obvio, los poblados se distribuyen a lo largo de las pocas carreteras existentes y de los ríos, especialmente donde estos confluyen. El censo de 2007 registró la existencia 2.240 centros poblados en Loreto.

La población de Loreto se ha duplicado en el último cuarto de siglo. No obstante, la tasa de crecimiento anual del último período inter-censal (1993-2007) ha sido de 1,6%, mostrando una acentuada reducción respecto al período previo (1981-1993) cuando fue de 3,0%. La tasa de crecimiento de la población urbana de Loreto (2,7%) ha sido y continúa siendo más alta que la rural (0,5%) y es, en ese segmento, donde se produjo la desaceleración más marcada con respecto a los periodos previos, que alcanzaron hasta 5,5% y 4,0% en las décadas de 1960 a 1980, como consecuencia del boom petrolero.

El censo de 2007 reflejó un cambio en las tasas de fertilidad y natalidad en las áreas urbanas, que incide en la pirámide demográfica. Así, en Loreto, la población menor de 15 años representa el 38,6% en dicho censo, en tanto que en el de 1993 representaba el 45,5%. En el otro extremo de la pirámide, la población de más de 65 años pasó de ser 2,8% a representar el 3,9%. Estos valores para el Perú son de 30,5% y de 6,4%, respectivamente (cuadro 15).

Loreto presenta un alto porcentaje de mujeres adolescentes de 15 a 19 años que son madres (30%), más que el doble del promedio nacional. Se observa también que las mujeres del departamento tienen los menores niveles nacionales de espaciamiento entre nacimientos. La edad media al primer nacimiento es de 19,6 años (Barclay, 2011). Al mismo tiempo, la tasa de mortalidad en niños de 1 a 4 años en Loreto está entre las más elevadas del país, con 45 defunciones por mil nacidos vivos. La tasa de mortalidad en la niñez de Loreto es la más alta del país, 64 por mil (casi 5 veces mayor que la de Lima). La mortalidad neonatal (1 a 30 días de nacido) de Loreto es de 24 por mil nacidos vivos frente a 13, a nivel nacional. La tasa bruta de mortalidad en Loreto es de 6,1 por mil. Sin embargo, se estima que el departamento tiene un sub-registro de mortalidad del orden del 86% y cercana a 100% en las áreas rurales. En el censo de ese año, se estimaba una esperanza de vida al nacer de 68,3 años, siendo esta mayor en mujeres (70,8 años) que en varones (65,8 años).

**CUADRO 15.** Población de Loreto, por años censales y grupos de edad

Grupos edad	1981		1993		2007	
	Pob.	%	Pob.	%	Pob.	%
0-14	207.826	46,7	312.694	45,5	344.347	38,6
15-64	227.146	51,0	355.588	51,7	513.029	57,5
65 y más	10.396	2,3	19.000	2,8	34.356	3,9
<b>Total</b>	<b>445.368</b>	<b>100,0</b>	<b>687.282</b>	<b>100,0</b>	<b>891.732</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Barclay (2011), INEI (2008).

La principal dinámica migratoria de Loreto ocurre entre los ámbitos rural y urbano. La tasa de crecimiento del área urbana es 5 veces más alta que la del área rural. Servicios como los de educación secundaria condicionan el actual patrón de asentamiento de la población que, por lo tanto, tiende a residir en asentamientos mayores. Salud y energía eléctrica son también importantes factores de atracción hacia los asentamientos intermedios (Barclay, 2011). Debido a su aislamiento, a diferencia de otras partes de la selva, hasta el presente Loreto no ha atraído mucha población de otros departamentos con fines de colonización agropecuaria. Pero, con la apertura de carreteras conectadas a la red vial nacional en Datem del Marañón y en Alto Amazonas, esto ha cambiado drásticamente, especialmente en esta última provincia, alrededor de Yurimaguas. Es de esperar que la proyección de crecimiento poblacional de Loreto sea drásticamente alterada con esas conexiones y, más aun, con las que se proyectan. Una excepción a las migraciones por carretera ha sido la ocurrida usando el río, hace una década, hacia la provincia de Mariscal Ramón Castilla donde se estableció una gran colonia de la Misión Israelita del Nuevo Pacto Universal (Barclay, 2011).

Según el XI Censo Nacional de Población 2007, el total de inmigrantes hacia el departamento de Loreto asciende a 42.088 personas. El principal flujo proviene del departamento de Lima con 17 mil 980 personas, seguido de Ucayali, San Martín, Callao, La Libertad, Lambayeque, Piura, Huánuco, Ica y Cajamarca. En conjunto, estos diez departamentos representan el 93,1% del total de inmigrantes para el departamento de Loreto.

### 2.3 Los pueblos indígenas en la actualidad

La población nativa de Loreto es la mayor entre todos los departamentos amazónicos. Según el censo de 2007 habría 105.900 habitantes de ese origen (cuadro 16), Aun teniendo en cuenta que entre ellos la omisión censal es elevada ya que, por ejemplo, solo se censaron 682 de 815 comunidades nativas inscritas, lo que corresponde al 11,9% de la población loretana. En la actualidad, los indígenas tienen influencia en las decisiones públicas regionales e, inclusive, en las nacionales. De otra parte, el peso porcentual de la población indígena es particularmente elevado en algunas provincias como Datem del Marañón (la mayoría de los habitantes), Loreto y Mariscal Ramón Castilla (cuadro 16).

La población censada en las comunidades nativas es significativamente más joven que la población de Loreto en general, lo que según los demógrafos revelaría que está en una fase pre-transicional (INEI, 2010).

El segmento de 0 a 14 años representa el 47,7% de la población indígena, frente al 38,6% en ese grupo de edad en la población departamental. También existe un contraste en el porcentaje que representa el grupo de edad de mayores de 65 años, que en la población indígena de Loreto es solo el 1,9%, frente al 3,9% departamental.

De la misma manera, la edad media en la población de las comunidades es de 15,9 años frente a 20 años a nivel del departamento.

**CUADRO 16.** Población indígena censada en Loreto, por provincia

Provincia	Población	%
Maynas	22.508	21,3
Alto Amazonas	20.039	18,9
Datem Marañón	21.251	20,1
Loreto	19.759	18,7
M. R. Castilla	10.446	9,9
Requena	4.540	4,3
Ucayali	7.357	6,9
<b>Total</b>	<b>105.900</b>	<b>100</b>

Fuente: INEI. II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana-2007.

La tasa bruta de natalidad tanto como la tasa global de fecundidad es muy alta entre los nativos. De acuerdo con el censo, en las comunidades la razón de niños (0 a 4 años) por mujer (15 a 49 años) es de 88,6, mientras que a nivel de Loreto es de 8,9. Asimismo, las altas tasas de fecundidad específica para todos los grupos de edad reproductiva se reflejan en una tasa global de fecundidad de 8,3 hijos por mujer. A nivel del conjunto de los pueblos indígenas censados, esta tasa no muestra una reducción sensible respecto a la de 1993, cuando era de 7,9 hijos por mujer y sí, en cambio, una distancia creciente con la nacional y departamental. Estos altos niveles de fertilidad se relacionan con una temprana nupcialidad que hace que la fecundidad adolescente tenga un alto aporte relativo. Así, en el grupo de 15 a 19 años hay una contribución de 213 hijos por cada 100 mujeres, mientras que en el departamento ese aporte es de 82 hijos por 100 mujeres (Barclay, 2011). Las altas tasas de fecundidad en la población indígena, la temprana nupcialidad y la juventud de la estructura etaria resultan en una relativamente alta tasa de dependencia, a pesar de que la mortalidad infantil y en la niñez continúan siendo elevadas: 38,4 muertes de menores de 1 año por cada 1.000 nacidos vivos y 67,3 muertes de menores de 5 años por cada 1.000 nacidos vivos, respectivamente.



Foto: Gisella Valdivia

**CUADRO 17.** Pueblos indígenas censados en Loreto por población total y por sexo en 2007

Pueblo	Familia Lingüíst.	Pob. total	Población en Loreto		
			Total	Hombres	Mujeres
Achuar	Jívaro - Candoa	11.087	11.087	6.376	4.711
Awajún		55.396	6.488	3.253	3.235
Wampis		10.163	1.906	979	927
Kandozi y Shápara		3.255	3.255	1.588	1.667
Chamicuro	Arahuac	63	63	37	26
Resígaro		37	37	20	17
Yine		3.261	177	98	79
Asháninka		97.916	50	30	20
Capanahua		384	384	228	156
Matsés	Pano	1.724	1.724	849	875
Shipibo-Konibo		22.157	7.180	3.735	3.445
Shawí	Cahuapana	21.424	20.893	10.647	10.246
Shiwilo		352	352	194	158
Kichwaruna	Quichua	12.836	12.720	6.673	6.047
Quechua del Tigre		3.184	3.184	1.662	1.522
Quechua del Pastaza		2.030	2.030	1.026	1.004
Quichua		1.184	1.184	673	511
Arabela	Záparo	403	403	216	187
Iquito			519	295	224
Maijuna	Tucano	190	190	122	68
Secoya		921	921	497	424
Bora	Huitoto	748	748	425	323
Huitoto		1.864	1.864	1.082	782
Ocaína		97	97	52	45
Kukama Kukamiria	Tupi Guaraní	11.307	10.929	5.808	5.121
Yagua	Peba Yagua	5.679	5.679	3.165	2.514
Tikuna		6.982	6.982	3.647	3.335
Urarína		4.854	4.854	2.476	2.378

Fuente: Il Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana (2007), Barclay (2011).

En el cuadro 18 se muestra la distribución de la población indígena por cuencas y por provincias de Loreto, siempre de acuerdo al II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana de 2007. Destacan las cuencas del Huallaga, Tigre-Chambira, Amazonas, Napo, Alto Marañón y Ucayali. Es decir que la dispersión es grande. Además, la población de varios pueblos de Loreto se encuentra por debajo de los 600 habitantes, un volumen que se señala como el límite para asegurar la reproducción de los grupos y su recuperación demográfica.



Foto: Mario Zúñiga / DAR

Entre los pueblos de Loreto que se encuentran en esta categoría están varios que en la época colonial fueron reportados como constituyendo grandes naciones (Barclay, 2011). Es el caso de los Secoya y Maijuna, que eran parte del conjunto denominado Encabellado, y de los Arabela conocidos como Záparo. En algunos casos se tiene certeza de que la población, ya mermada previamente, disminuyó drásticamente como consecuencia de traslados masivos de población, como es el caso del pueblo Chamicuro, trasladado a fines del siglo XIX a Brasil (Barclay, 2011). Esta autora, en base a la información censal de 2007, reporta que en esa situación están los Arabela, Capanahua, Chamicuro, Iquito, Maijuna, Ocaina, Resígaro y Shiwito.

Un tema particularmente delicado es el de los llamados indígenas en aislamiento voluntario (Brackelaire, 2006). La existencia de estos indígenas ha sido evidenciada en las últimas dos décadas por la expansión del área de extracción forestal, particularmente de tala ilegal, hacia zonas que habían sido dejadas de lado desde la época del auge de las gomas, especialmente en la frontera con Brasil. Asimismo, la expansión de las actividades de exploración de hidrocarburos en áreas remotas ha revelado la existencia de esta población y el riesgo en que se hallan. La superposición de lotes petroleros sobre varias áreas donde está comprobada la existencia de pueblos en aislamiento voluntario ha agravado la situación. Ese es el caso de la reserva territorial propuesta Napo-Tigre, que tiene superpuestos los lotes 67, 39, 117 y 121; la reserva territorial Yavarí Mirim, que soporta el lote 128, así como la reserva territorial Yavarí Tapiche, donde se encuentran los lotes 95 y 135 (Barclay, 2011).

**CUADRO 18.** Población indígena censada en comunidades de Loreto por cuenca en 2007

Cuenca	Población
Huallaga	18.988
Tigre-Chambira	16.242
Amazonas	13.208
Napo	12.568
Alto Marañón	10.992
Ucayali	10.173
Pastaza	6.569
Putumayo	5.290
Marañón	4.568
Morona	3.690
Yavarí	3.043
<b>Total</b>	<b>105.331</b>

Fuente: INEI (2008), Barclay (2011).

De acuerdo con Huertas (2010), en la franja comprendida entre las cabeceras de los afluentes derechos del río bajo Ucayali y los ríos Yavarí y Yaquerana y sus afluentes, entre las regiones de Loreto y Ucayali, habitan pueblos en aislamiento que probablemente hablen lenguas Pano y que tienen en el lado brasileño la protección de la Tierra Indígena Valle del Yavarí, a favor de los grupos locales Mayoruna, Korubo, Marubo, Katukina y otros. En Perú, el área inicialmente propuesta para una reserva del Estado a favor de pueblos en aislamiento voluntario ha sido declarada Zona Reservada Sierra del Divisor y aguarda su clasificación definitiva. En la zona del Yavarí-Tapiche existen poblaciones pano-hablantes, posiblemente Matsés, Marubo o Matís. En el área comprendida entre los ríos Maquía, Tapiche, Blanco, Yaquerana, Ipixuna, Moa, Azul, Yurúa Mirim, Abujao, Callería y la Sierra de Contamana, parte de la cual se ubica en Loreto, corresponde a áreas de desplazamientos de pueblos Pano que en la zona se identifica como Capanahua.

En las cabeceras de varios afluentes del norte del Maraón se ubica otra área habitada por pueblos en aislamiento voluntario. Se trata de la comprendida entre los ríos Napo, Aushiri, Nashiño, Curaray, Cononaco, Arabela, Tangarana, Pucacuro y Tigre. Estas poblaciones hablarían idiomas de las familias lingüísticas Waorani y Záparo. Esta zona colinda con la Zona Intangible Tagaeri Taromenani establecida por Ecuador para proteger a dichas poblaciones. En el lado peruano se ha solicitado desde el año 2003 el establecimiento de la Reserva Territorial Napo-Tigre a favor de los pueblos indígenas en aislamiento que habitan la zona fronteriza con Ecuador, aún sin resultado. Si bien se ha creado al sur de esa área la Reserva Nacional Pucacuro, está previsto que un ramal del oleoducto norte atraviese la zona en el corto plazo (Barclay, 2011). Ya fueron propuestas cinco reservas territoriales para indígenas en aislamiento voluntario, como se observa en el cuadro 19.

**CUADRO 19.** Reservas territoriales propuestas en Loreto

Nombre	Área (ha)
Cacataibo-Norte	28.003
Napo-Tigre	766.216
Yavarí-Mirim	1.378.444
Yavarí-Tapiche	1.164.568
Capanahua	315.946
<b>Total</b>	<b>3.653.177</b>

Fuente: IBC (2012).

Según Moseley (2010) citado en ARA (2011) ya hay 3 lenguas indígenas extinguidas en el Perú, 12 en peligro crítico, 10 en grave peligro, 16 en peligro de extinción y 10 en condición vulnerable. El carácter vulnerable es definido por la proporción, ya reducida, de niños que hablan la lengua de los padres. La situación en peligro de extinción es caracterizada cuando los niños no aprenden más el idioma. En grave peligro están las lenguas que solo son usadas por los más viejos aunque algunos adultos la comprenden. La situación en peligro crítico es cuando solo los ancianos consiguen hablar la lengua. Lengua extinta es la que ningún ser vivo habla, aunque pueda estar registrada. Lo peor de este proceso de pérdida de la lengua es que va estrechamente ligado a la pérdida de las tradiciones orales y del conocimiento tradicional que, frecuentemente, son sustituidos por una neo-cultura indígena estandarizada y estereotipada.

## 2.4 Ribereños y campesinos

La población rural de Loreto está conformada por indígenas, ribereños y campesinos, entendiéndose por estos últimos a los agricultores migrantes de la Costa y de la Sierra Norte (especialmente Cajamarca) y de regiones

aledañas como Amazonas y San Martín. Es preciso diferenciar a los campesinos, así definidos, de los ribereños, que son habitantes seculares de la Selva baja y, en especial de Loreto donde se han mantenido como tales debido a la ausencia de carreteras. Estos habitantes de las zonas rurales han desarrollado un estilo de vida peculiar que ha sido estudiado, entre otros por Hiraoka (1985, 1995) y Gasché (2011). Se trata de una versión de lo que muchos pueblos indígenas han practicado, aunque en el caso de los ribereños está concentrada en las zonas ribereñas periódicamente inundables.

Este estilo de vida implica el cultivo de múltiples especies en lo que, en la proximidad de las viviendas, se ha llamado "agricultura promiscua", cada una de las cuales tiene producción modesta pero suficiente para la familia. A mayor distancia, en las *purmas* y en el bosque circundante, explotan asimismo una gran diversidad de especies de flora y fauna para todo tipo de productos, mediante lo que se ha denominado un "manejo tolerante"<sup>14</sup> que se hace eliminando las especies no deseadas (lianas, árboles de poco valor, etc.), lo que permite el incremento del número de la especie deseada. Como en esas zonas la fertilidad es mayor ya que es constantemente renovada, hay lugares en que este tipo de manejo se prolonga por décadas.



Foto: Mario Zúñiga / DAR

Los ribereños, que no aparecen con frecuencia diferenciados en las estadísticas oficiales, deben sumar unos 200.000 habitantes en Loreto y los campesinos, migrantes o convencionales, de las últimas dos décadas deben sumar como máximo entre 45 y 50.000 habitantes<sup>15</sup>. Los ribereños son, pues, parte sustancial de la población rural que, por su sangre, son mestizos, es decir una mezcla de indígenas<sup>16</sup> con migrantes antiguos provenientes de Brasil o de otras partes del Perú que llegaron especialmente en la época del caucho. Los hay que descienden de los que fueron los "patrones" de antaño y otros, más pobres, que descienden de los que sirvieron a estos. Pero en su mayoría, los ribereños siempre fueron bastante independientes. Hoy, además de sus actividades agropecuario-forestales propias, se dedican a tiempo parcial a la zafra forestal como miembros de los equipos de extractores madereros, a la pesca artesanal y muchos trabajan ocasionalmente para las empresas petroleras. Gran parte de los ciudadanos nacidos en Iquitos es de ascendencia ribereña y estos, además, constituyen la casi totalidad de los habitantes nuevos de los barrios marginales de esa ciudad.

Los ribereños, en general, carecen de títulos sobre la tierra que poseen aunque radican sobre ella desde hace mucho tiempo y, hasta el presente, no se ha hecho un esfuerzo serio para regularizar la tenencia de la tierra que les corresponde. Uno de los tecnicismos legales que lo impide es que ellos ocupan parcialmente tierras del Estado que se inundan en las máximas crecientes. Sin embargo, pueden serles cedidas en uso. Esta situación, de no resolverse, puede ser otra fuente de conflictos sociales.

- 
- 14 El llamado "manejo tolerante" equivale en cierta forma al denominado manejo de *purmas* o de vegetación secundaria.
- 15 La población rural actual de Loreto es de 367.000 personas, la de indígenas debe alcanzar alrededor de 120.000 personas, restando 247.000 habitantes rurales entre ribereños y campesinos. Pero estos últimos solo ocurren en Alto Amazonas, cuya población rural es de alrededor de 50.000 personas entre los que también hay indígenas y ribereños y, también los hay pero en número aún más reducido, en Datem del Marañón.
- 16 Muchos indígenas, para evitar discriminación, se han asimilado a los ribereños desde hace décadas, como en el caso de muchas familias del grupo Cocama. Ahora están reagrupándose progresivamente para reivindicar sus derechos.

## 2.5 Educación

El sistema educativo de Loreto, al igual que el de nivel nacional, se organiza en etapas (básica y superior), niveles, modalidades, ciclos y programas. Dentro de la educación básica hay tres modalidades: regular, alternativa y la especial, habiendo tres niveles en la regular: inicial (0 a 5 años), primaria (duración de 6 años) y secundaria (duración de 5 años). El GOREL, a través de la Dirección Regional de Educación (DREL), es responsable de la gestión de la educación en Loreto (DREL, 2011).

En Loreto existen 3.880 centros educativos y programas no escolarizados, de los cuales 3.684 son de gestión pública, 124 privados, 31 parroquiales, 16 de las fuerzas armadas, 12 nacionales en convenio, 5 de instituciones benéficas o de bien social, 2 cooperativos y 6 de gestión municipal (DREL, 2011). En estos centros educativos, 14.470 docentes impartieron clases durante el periodo escolar 2010: 7.273 docentes del nivel primario y 4.892 docentes del nivel secundario (incluidos los 38 docentes de alternancia). Otros 2.305 son docentes del nivel inicial, 374 docentes de educación básica alternativa, 108 docentes de educación básica especial, 108 docentes para educación técnico-productiva y 387 docentes para educación superior no universitaria.

**CUADRO 20.** Presupuesto anual girado al GOREL para el cumplimiento de su función en Educación

Periodo	Nuevos Soles (S/.)
2007	348.658.834
2008	359.793.309
2009	321.487.307
2010	328.410.052
2011	353.166.146

Fuente: MEF 2012.

Según el MINED (2011), un total de 309.032 estudiantes accedieron a la educación básica regular pública durante el año 2010. De estos, 67,1% fueron niños y niñas entre 3 a 5 años, además de casi la totalidad de la población infantil entre 6 y 11 años de edad de Loreto (93,3%), así como el 77,4% de la población adolescente entre 12 a 16 años y un 46,1% de la población entre 17 y 21 años. Según el censo de 2007, la población indígena entre 6 y 17 años de edad tuvo una asistencia escolar del 76,3%, correspondiendo la cifra más baja para la etnia Huitoto-Muiname con apenas 41,7% de asistencia escolar y la cifra más alta a la etnia Chamicuro-Cocama Cocamilla con 100% de asistencia escolar (debido a la pequeña población entre 6 y 17 años de edad existente) (INEI 2007).

Según el MEF (2012), se giró al GOREL aproximadamente 353 millones de Nuevos Soles (cuadro 20) para el cumplimiento de sus funciones en el sector educación durante el año 2011. El presupuesto asignado por alumno fue de S/.1.172 para educación inicial, S/.1.284 para primaria, S/.118 para educación técnico-productiva y S/.6.122 por cada universitario.

La tasa de analfabetismo de la población de más de 15 años en el departamento de Loreto es de 5,7% (INEI 2010), similar a la tasa de 5,50% observada por Pinedo (2010), siendo mayor en la zona rural (12,4%) que en la urbana (2,4%) y afectando en mayor proporción a las mujeres (7,9%) que a los varones (3,2%). En cuanto a la población indígena, el analfabetismo registrado corresponde a 19,7%, principalmente en la provincia del Datem del Maraón (18,7%), cuya población es predominantemente indígena de las etnias Wampis, Awajún, Candoshi-Shapra, Achuar, Shawi y Quechua, siendo ello un claro reflejo de la deficiencia del sistema educativo regional debido, entre otras razones, a su lejanía que dificulta el traslado de los profesores y el abastecimiento de los centros educativos con el material didáctico necesario, así como la asignación de maestros no bilingües (Pinedo, 2010; Pérez, 2012).



Foto: Mario Zúñiga / DAR

Las tasas de conclusión escolar en el departamento de Loreto son bastante bajas: en 2010, únicamente 57,6% de la población entre 12 y 13 años había concluido sus estudios primarios; el 42,4% de la población de 17 a 19 años concluyó la secundaria y al menos el 5,4% de la población entre 22 a 24 años de edad cuenta con un cierto nivel educativo superior. En cuanto a la deserción escolar registrada en 2010, 11.438 niños y niñas del nivel primario se retiraron de sus centros educativos sin culminar el año escolar, y 5.945 alumnos interrumpieron su nivel secundario (MINED, 2011). La asistencia escolar en la población indígena no es sostenida, pues a partir de 15 y más años de edad se observa menos del 80% de asistencia escolar (INEI, 2007).

Aunque de manera general el rendimiento escolar en el 2010 ha mejorado según los registros de los años anteriores, tanto en comprensión lectora como en matemáticas (Sanz *et al.*, 2010), es aún insuficiente en relación a los objetivos de aprendizaje nacionales. Apenas el 5% de los alumnos del 2° grado de primaria alcanzaron satisfactoriamente los objetivos de aprendizaje, según la estructura curricular vigente en comprensión lectora y sólo un 1% en matemáticas (MINED, 2011).

Es posible decir que la asignación de recursos para la educación es insuficiente y que se deriva de una gestión que no prioriza el fortalecimiento de capacidades de la docencia y da una mínima atención educativa en la primera infancia, con aprendizajes de baja calidad como consecuencia de una educación deficiente e inequidad en el acceso y en los beneficios de la educación. Las limitaciones del sistema educativo en Loreto incluyen la existencia de procesos y currícula educativa fuera de contexto de la realidad amazónica (en contenido, idioma y periodos de enseñanza) y que guardan poca relación con las características socio-culturales y las demandas socio-productivas del departamento de Loreto. La DREL ha iniciado un proceso de reestructuración orgánica y funcional, cuya implementación está aún pendiente, como respuesta a la necesidad de mejorar la educación pública en Loreto. Este proceso busca promover la participación social en la educación regional, en la gestión y en la asignación de recursos a través de los presupuestos participativos, así como lograr la adecuación a la realidad amazónica.



© P. Puertas / WCS

Entre las primeras acciones que promueven el cambio de la educación en Loreto, el GOREL ha implementado 11 centros de educación de alternancia ubicados en las cuencas de los ríos Napo, Corrientes, Chambira, Ampiyacu, Pisqui, Curaray, Pastaza, Tigre y Ucayali, y quebrada Tamshiyacu, los que albergaron en el año 2010 a 468 estudiantes (293 varones y 175 mujeres) del área rural. La alternancia surge en Loreto como una respuesta pedagógica integral que construye una estrecha relación entre la escuela y el medio socioeconómico y parte de la experiencia e involucra a los miembros de la comunidad como actores en la formación misma de los estudiantes; busca conseguir el desarrollo integral de las personas en su propio medio social (los estudiantes y sus familias son protagonistas de su propio desarrollo y el de su localidad) a corto, mediano y largo plazo (Barletti, 2012).

## 2.6 Ciencia y tecnología

La ciencia y la tecnología para Loreto son producidas tanto en el ámbito internacional, como en el nacional y loretoño en: (i) universidades públicas y privadas; (ii) institutos o centros científicos y tecnológicos públicos y privados y (iii) empresas privadas, frecuentemente como subproducto de sus actividades. Preciso es comenzar diciendo que la mayor parte del conocimiento sobre la Amazonía peruana ha sido y continúa siendo generado a nivel nacional (grandes universidades nacionales y particulares así como institutos públicos como el INGEMMET, entre tantos otros que existen o existieron) e internacional (principalmente en EEUU, Europa y Brasil) y que, con la relativa excepción del IIAP y de la UNAP, es mínimo lo generado en Loreto. Una fuente muy considerable de información valiosa ha sido producida por las empresas petroleras en términos de conocimientos geológicos, geomorfológicos, hidrológicos y otros relacionados al tema de los hidrocarburos como los de tipo climatológico, ecológico y biológico. Por otro lado, también son necesarios estudios que incluyan los aspectos sociales y económicos que les son requeridos para los estudios de impacto ambiental.

En Loreto hay 5 universidades: Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP), Universidad Científica del Perú (UCP), Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas, Universidad Peruana del Oriente (UPO) y Universidad Privada de la Selva Peruana (UPSEP). Con excepción de la primera, que está un poco mejor dotada, estas carecen de los recursos humanos, infraestructura, laboratorios y medios adecuados para hacer un trabajo a la altura de las necesidades de la región. La UNAP dispone de facultades de agronomía; ciencias biológicas (acuicultura, biología); ciencias de la educación y humanidades; ciencias económicas y de negocios (administración, contabilidad, economía, negocios internacionales y turismo); ciencias forestales (ingeniería forestal, ingeniería en ecología de bosques tropicales); derecho y ciencias políticas; farmacia y bioquímica; industrias alimentarias; ingeniería química, ingeniería de sistemas e informática; medicina humana; odontología, y zootecnia. La UNAP tiene varias especialidades de postgrado en el nivel de maestría y algunas en el nivel de doctorado. La UCP, la mayor de las privadas, brinda títulos en obstetricia, psicología, tecnología médica, estomatología, ingeniería civil, ingeniería de sistemas de información, ecología, ingeniería ambiental, educación, ciencias de la comunicación, arquitectura, administración de empresas, contabilidad y finanzas y turismo y hotelería.



Foto: Viviana Araujo / DAR



Según el II Censo Nacional Universitario elaborado por el INEI en 2010, en la Región Loreto el número de alumnos de pregrado ascendía a 10.890, mientras que el número de postgrado sumaba un total de 509 alumnos, distribuidos de la siguiente manera: 430 alumnos en Maestría, 69 en Doctorado y 10 alumnos que cursan su II especialización.

La principal institución científica regional es el IIAP. Se trata de un organismo autónomo de derecho público interno, creado mediante Ley N° 23374 por mandato del Artículo 120 de la Constitución de 1979 y ratificado por la Ley N° 28168 de 2004. Finalmente, mediante el Decreto Legislativo 1013 se establece que el IIAP es un organismo adscrito al MINAM.

En 2011, el Instituto cumplió 30 años de trabajo ininterrumpido. Su gestión es de carácter participativo, propiciando la representatividad de los diversos actores y los intereses de los pobladores de la Amazonía a través de un Consejo Superior, conformado por representantes de 21 instituciones públicas y privadas, todas ellas comprometidas con la investigación y el desarrollo amazónico. La jurisdicción del IIAP se extiende por todo el ámbito geográfico de la cuenca amazónica del Perú. Son muy numerosos los estudios e investigaciones y las publicaciones realizadas por el IIAP, fruto de su propio personal o de estos asociados con personal de entidades científicas de todo el mundo. Muchas son de óptima calidad, pero son varios los que consideran que en demasiados casos la calidad, utilidad y oportunidad de los trabajos son bastante discutibles. El pueblo, y en especial las autoridades de Loreto, tienden a considerar el IIAP, que recibe aportes directos del canon petrolero, como una torre de marfil en la que los científicos viven un tanto alejados de la realidad del departamento.

Como se ha dicho y como se registra, la literatura sobre Loreto es muchísima y muy valiosa la información compilada por todos los actores mencionados. Pero no se debe dejar de mencionar a una serie de ONG tanto internacionales como nacionales y locales que realizan grandes esfuerzos para transformar en tecnologías social, ambiental y económicamente viables los muchos conocimientos existentes sobre los trópicos húmedos en general y sobre la Amazonía en particular.

En Loreto, como en el resto del Perú, hay una grave crisis de mandos medios, es decir de técnicos y obreros especializados cuya necesidad es manifiesta en los sectores petrolero, forestal, industrial y agrícola, entre otros. Por ejemplo, en los años 1960 fue creada una escuela de peritos o técnicos forestales de mando medio que fue rápidamente transformada en lo que ahora es una facultad forestal en la UNAP.

## 2.7 Salud

Debido a su gran extensión y poca accesibilidad, Loreto tiene un grave déficit de atención a la salud. Además, hay un número limitado de hospitales y de profesionales de la salud para atender a la población. El sistema de salud loreto es principalmente administrado por la Dirección Regional de Salud (DIRESA-Loreto) como dependencia del GOREL y está enfocado en la atención primaria en salud. La DIRESA se organiza en 8 redes

de salud y 35 micro-redes. Cada una de las redes y micro-redes cuenta con establecimientos de salud que se dividen de acuerdo a niveles de complejidad según especialización y tecnificación. En el departamento se cuenta con un total de 355 establecimientos de salud, de los cuales tres son hospitales (dos en Maynas y uno en Alto Amazonas), 301 postas de salud y 51 centros de salud ubicados en las diferentes provincias y distritos del departamento (DIRESA, 2011).

El número de profesionales de la salud contratados por el sector público es pequeño y se concentra en las ciudades mayores. En el departamento de Loreto, por cada mil personas trabajan 0,71 médicos, 0,31 enfermeros y 0,21 obstetras, lo que está muy por debajo de lo recomendado a nivel internacional. La provincia de Datem del Marañón tiene el menor número de médicos, con apenas 0,18 por cada mil habitantes (EsSalud, 2012). EsSalud ha registrado 165.879 personas aseguradas por esta institución y las estadísticas del Seguro Integral de Salud (SIS) señalan que, durante 2010, fueron aseguradas unas 886.330 personas de diferentes edades. Para complementar la oferta de servicios de salud, la DIRESA cuenta con brigadas itinerantes de Atención Integral de Salud a Poblaciones Dispersas y Excluidas (AISPED). Estas brigadas están conformadas por equipos de especialistas (médico, enfermero, obstetra, laboratorista y motorista), que en el año 2010 brindaron atención a 52.355 pobladores de diversas comunidades alejadas en el departamento (Loreto, Requena, Yavarí, Tigre-Maquía, Putumayo, Napo, Huallaga, Marañón I y Marañón II) (DIRESA, 2011).

El departamento de Loreto presenta características ecológicas apropiadas para la propagación de enfermedades infectocontagiosas, ya sea en forma directa o a través de vectores, lo que se suma a las condiciones sanitarias inadecuadas, cuya mayor incidencia se presenta en las áreas rurales. En el año 2010, las tres primeras causas de morbilidad que demandaron mayor atención por consulta externa en Loreto fueron las infecciones agudas de las vías respiratorias superiores, la helmintiasis y las enfermedades infecciosas intestinales. Asimismo, las tres primeras causas de morbilidad que requirieron hospitalización por su gravedad fueron los embarazos terminados en aborto, la influenza y neumonía, y la atención materna relacionada con el feto. Estas causas de morbilidad se vinculan también con las tres primeras causas de mortalidad en Loreto, que en ese año fueron los tumores malignos; la influenza y neumonía, y otras enfermedades bacterianas.

Entre los procesos de importancia para la salud pública de Loreto, enfermedades de notificación obligatoria, se encuentran la desnutrición, la salud materno-infantil, además de malaria, dengue, leptospirosis, VIH/sida, fiebre amarilla y hepatitis B. La desnutrición crónica (talla escasa para la edad) es un indicador importante del avance del departamento y su disminución contribuirá a garantizar el desarrollo de la capacidad física e intelectual, emocional y social de las niñas y niños. En 2010, la desnutrición crónica afectó al 31% de niñas y niños menores de cinco años, pero esta situación refleja una tendencia decreciente ya que en el año 2000 fue de 40,4%. La desnutrición crónica sigue afectando principalmente a niñas y niños del área rural (36,5%), es decir 10,1 puntos porcentuales más que en el área urbana (26,4%). Asimismo, la desnutrición aguda (peso para la talla) que pone en riesgo la vida de la niña o niño, en el año afectó al 1,9% de niñas y niños menores de cinco años de edad, porcentaje muy similar al observado en el año 2000 (1,8%)<sup>17</sup>. Para la disminución de la desnutrición es de gran apoyo el Programa Juntos, que provee de recursos financieros a hogares con niños menores de 3 años con el fin de que estos puedan contar con sus controles de crecimiento completos en los distritos de Mazán, Torres Causana, Tigre, Trompeteros y Uruarinas, Balsapuerto, Jeberos, Cahuapanas, Manseriche, Morona y Pastaza (Juntos, 2012).

Entre los indicadores de salud materno-infantil, la Tasa de Mortalidad de Niños Menores de 5 años en Loreto a febrero de 2005 fue de 60,6 defunciones por cada mil nacidos vivos (ENDES, 2010). La mortalidad en la niñez fue mayor en el área rural con una tasa de 82,7, mientras que en el área urbana fue de 41,3 defunciones de menores de cinco años por mil nacidos vivos. Un problema de especial consideración en Loreto son las Enfermedades Diarreicas Agudas (EDA), las cuales en 2011 tuvieron una incidencia acumulada de 703,2 por cada diez mil habitantes, muy por encima del valor nacional, que es de 365,6 por cada diez mil habitantes. Las provincias donde este mal es endémico son Datem del Marañón, Loreto, Maynas y Requena (DGE, 2012).

---

17 Encuesta Demográfica y de Salud Familiar–ENDES 2010



La incidencia de la malaria ha disminuido sustancialmente entre 2007 y 2011, especialmente a partir de 2010 en que la reducción fue de más de 10.000 casos. En el año 2011, los casos notificados de malaria del tipo *vivax* (benigna) fueron del orden de 9.198 y los de malaria tipo *falciparum* fueron 2.465. No se reportaron casos de malaria mixta, ni defunciones en los últimos dos años. Con respecto al dengue, no se habían notificado casos considerables en el país desde la década de 1950, hasta que hubo un rebrote importante a inicios del año 1991. Desde entonces, se presentan casos de dengue en Loreto, incrementándose principalmente en las épocas de invierno (diciembre a marzo). Entre el año 2008 y el 2010, el promedio de casos reportados a nivel nacional fue de 7.500; sin embargo, en el año 2011 se produjo un rebrote del dengue llegando a 24.133 casos. En Loreto se presentan más del 90% de los casos a nivel nacional, quedando afectadas 22.570 personas (casos confirmados), de los cuales 158 fueron graves y se produjo el fallecimiento de 19 personas (DIRESA, 2012).

La leptospirosis es endémica en Loreto. Desde mediados del mes de marzo 2012, el riesgo de contagio se ha incrementado debido a las inundaciones. Entre 2008 y 2010, el número de casos de leptospirosis (confirmados y probables) no sobrepasaba los 200 a nivel nacional. Sin embargo, en 2011 y 2012 el número se ha incrementado considerablemente. Solo en Loreto, en lo que va del año 2012, se han notificado 329 casos de leptospirosis, de los cuales el 19% (64) son confirmados. Asimismo, han sido notificadas tres muertes con diagnóstico confirmado de esta enfermedad (dos procedentes del distrito de Punchana y uno procedente del distrito de Nauta). El 90% (300/329) de casos proceden de la provincia de Maynas (DGE, 2012).

Loreto es el tercer departamento en el Perú con más casos de infección de VIH/sida, apenas después de Lima y Callao. En Loreto, la tasa de incidencia acumulada entre el año 1983 y 2010 es de 126,12 (un caso por cada diez mil habitantes) por encima de la tasa nacional que asciende a 114,94 (Pun *et al.*, 2011).

Otras enfermedades sometidas a vigilancia son la fiebre amarilla y la tuberculosis. Los casos de fiebre amarilla a nivel nacional son raros (54,8 es el promedio en los últimos cinco años) al igual que en Loreto, donde se dieron casos aislados en los distritos de Pebas y Teniente César López Rojas (entre 1 y 2 casos). Respecto a la tuberculosis, se mantiene alta en Loreto, con 1.118 casos en 2010, siendo esta una enfermedad más urbana que rural, ya que el mayor número de casos se dio en la ciudad de Iquitos. Otro indicador de problemas de salud tiene que ver con violencia familiar y sexual. Según el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del Ministerio de la Mujer, en el año 2011 se atendió un total de 852 casos por situaciones de violencia familiar y sexual, de los cuales 128 fueron contra hombres y 724 contra mujeres. Los cuatro Centros de Emergencia Mujer de Punchana, Yurimaguas, Ramón Castilla y Nauta atienden en promedio tres casos al día por situaciones de violencia familiar o sexual (MIMDES, 2008).

Desde fines de la década de 1990, la hepatitis B viene afectando a las comunidades Kandozi y Shapra, ubicadas en la provincia de Datem del Marañón, en la zona conocida como Abanico del Pastaza, lo que llevó a que en

el año 2001 se desatara una epidemia que afectó a uno de cada tres pobladores de 49 comunidades. Desde entonces, el Ministerio de Salud y la UNICEF han llevado a cabo procesos de vacunación y equipamiento de establecimientos de salud. Sin embargo, en el año 2009 se hicieron públicas las solicitudes de las comunidades para que se diera prioridad en la atención a los más de 2.000 pobladores afectados y en especial a los 80 casos más graves, pues ya se habían producido alrededor de 80 muertes por esta causa<sup>18</sup>. En la actualidad, existen 115 afectados de los pueblos Kandozi, Shapra y Wampis por lo que la población solicita a la Dirección Regional de Salud que se envíen más médicos especializados, además de equipos médicos y medicinas<sup>19</sup>.

## 2.8 Titulación de tierras

Uno de los temas siempre presentes en la agenda de los pueblos indígenas es lograr la seguridad jurídica de sus territorios, entendido este como el hábitat de las regiones que ocupan y como el fundamento del derecho a la identidad cultural. El derecho al territorio reconoce a los pueblos indígenas: (i) la propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente y ancestralmente ocupan; (ii) la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en la tierra indígena; (iii) la relación especial que los pueblos indígenas mantienen con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado y utilizado, y (iv) las relaciones e instituciones sociales, políticas, económicas, ambientales existentes entre el grupo humano indígena, los indígenas y cada uno de los elementos de su entorno.

En el caso peruano no se reconoce el derecho al territorio, ciñéndose únicamente al reconocimiento del derecho a la tierra de las comunidades nativas y campesinas, con algunas restricciones correspondientes al marco general de los recursos naturales: (i) solo se otorga título de propiedad sobre las tierras de aptitud agrícola, pastos y ganadería, y (ii) se suscribe un contrato de cesión en uso sobre las tierras con aptitud forestal.

Loreto tiene 815 comunidades nativas inscritas, de las que se han titulado 499, es decir que faltaría titular a 316 comunidades. El área de las comunidades ya tituladas abarca 4.018.426 ha, de las que 3.111.647 ha tienen título de propiedad y 906.779 ha son tierras cedidas en uso por el Estado (Barclay, 2011) (cuadro 21).

**CUADRO 21.** Número de comunidades nativas inscritas y tituladas y superficie de áreas tituladas y cedidas en uso en Loreto al 2011

Provincia	Inscritas	Tituladas	Área titulada	Área cedida	Área total	% titul.
Maynas	176	119	815.464,79	197.217,19	1.013.041,98	68
Alto Amazonas	142	103	362.622,68	132.777,43	495.400,11	72
Datem Marañón	127	89	1.128.850,63	338.714,26	1.474.416,88	70
Loreto	173	87	428.181,14	162.597,82	593.983,96	50
M. Ramón Castilla	106	61	181.139,75	56.630,48	255.770,23	57
Ucayali	48	33	74.966,67	11.379,04	61.730,90	69
Requena	43	7	120.421,49	7.462,44	127.883,93	16
<b>Total</b>	<b>815</b>	<b>499</b>	<b>3.111.647,13</b>	<b>906.778,66</b>	<b>4.018.425,79</b>	<b>61</b>

Fuente: Barclay (2011).

18 "La hepatitis B en pueblos Shapra y Kandozi sigue en aumento" Servindi, 27 de junio de 2010.

19 "Piden mejorar tratamiento de enfermos con hepatitis B en comunidades Kandozi y Shapra" Servindi, 17 de mayo de 2012.



© P. Puertas / WCS

Los datos sobre las comunidades nativas que deberían ser reconocidas, las que están por titular y las que demandan ampliación, varían de año a año debido a la incorporación de nuevas demandas y también según las fuentes. Informaciones de 2012 del Instituto del Bien Común (IBC) y de la AIDSESEP mencionan 46 comunidades a ser reconocidas, 384 a ser tituladas y 58 a ser ampliadas, es decir en total 488 grupos o comunidades que esperan decisiones finales. Estas demandas podrían representar cerca de un millón de hectáreas adicionales.

**CUADRO 22.** Solicitudes de reconocimiento de comunidades nativas en Loreto por Pueblo

Pueblo indígena	Núm.	Provincia
Achuar	2	Datem del Marañón (2)
Awajún	1	Ucayali (1)
Cocama-Cocamilla (Kukama-Kukamiría)	13	Alto Amazonas (6), Datem del Marañón (1), Loreto (1), Ramón Castilla (1), Ucayali (1) Requena (3)
Huambisa (Wampis)	3	Datem del Marañón (3),
Quechua/Kichwa	12	Datem del Marañón (3), Loreto (3), Maynas (6)
Shapra (Chapara)	1	Datem del Marañón (1)
Shawi	4	Alto Amazonas (4)
Shipibo-Conibo	6	Ucayali (6)
Ticuna	1	Ramón Castilla (1)
Urarina	1	Loreto (1)
Yagua	1	Ramón Castilla (1)
No especificado	1	Alto Amazonas (1)
<b>Total</b>	<b>46</b>	

Fuente: IBC (2012).



Foto: Patricia Patrón / DAR

**CUADRO 23.** Solicitudes de titulación de comunidades nativas en Loreto por Pueblo

Pueblo indígena	Núm.	Provincia
Achuar /Achual	14	Alto Amazonas (1), Datem del Marañón (1), Loreto (11), Maynas (1)
Arabela	1	Maynas (1)
Asháninka	1	Ramón Castilla (1)
Awajún	17	Alto Amazonas (2), Datem del Marañón (12), Ramón Castilla (3)
Bora	1	Maynas (1)
Cahuapanas	3	Alto Amazonas (1), Requena (2)
Candoshi/ Kandoshi/Murato	10	Alto Amazonas (3), Datem del Marañón (6), Maynas (1)
Cocama-Cocamilla (Kukama-Kukamiria)	132	Alto Amazonas (17), Datem del Marañón (3), Loreto (54), Maynas (4), Ramón Castilla (4), Requena (43), Ucayali (7)
Chayahuita	18	Alto Amazonas (16), Datem del Marañón (2)
Huambisa (Wampis)	5	Datem del Marañón (4), Requena (1)
Huitoto	1	Maynas (1)
Kandoshi /Candoshi/ Murato	6	Datem del Marañón (6),
Jíbaro	1	Datem del Marañón (1),
Matsés	2	Ramón Castilla (2)
Pano	3	Requena (3)
Quechua / Quichua /Kichua	70	Datem del Marañón (19), Loreto (16), Maynas (32), Ramón Castilla (3)
Secoya	1	Maynas (1)
Shapra (Chapara)	2	Datem del Marañón (2)
Shawi	26	Alto Amazonas (10), Datem del Marañón (16)
Shipibo-Conibo	6	Ucayali (6)
Shiwilo	2	Alto Amazonas (1), Datem del Marañón (1)
Ticuna	9	Ramón Castilla (9)
Tupí Guaraní	1	Alto Amazonas (1)
Urarina	9	Loreto (9)
Yagua	37	Maynas (5), Ramón Castilla (32)
No especificado	6	Loreto (2), Maynas (4)
<b>Total</b>	<b>384</b>	

Fuente: IBC (2012).



© P. Puertas / WCS

**CUADRO 24.** Solicitudes de ampliación de comunidades nativas en Loreto por Pueblo

Pueblo indígena	Núm.	Provincia
Bora	5	Ramón Castilla (5)
Huitoto	5	Ramón Castilla (5)
Matsés	1	Ramón Castilla (1)
Ocaina	2	Ramón Castilla (2)
Secoya	4	Maynas (4)
Shipibo-Conibo	30	Ucayali (30)
Urarína	5	Loreto (5)
Yagua	4	Maynas (3), Ramón Castilla (1)
Yine	2	Ucayali (2)
<b>Total</b>	<b>58</b>	

Fuente: IBC (2012).

En Loreto existen 95 comunidades campesinas de las cuales solo 45 han sido tituladas. Las comunidades inscritas tienen en promedio 65 familias, aunque algunas tienen más de 500 familias. El área titulada a favor de comunidades suma 279.259 ha incluyendo el área propiamente titulada y el área cedida en uso por el Estado (Barclay, 2011) (cuadro 25).

**CUADRO 25.** Número de comunidades campesinas inscritas y tituladas por provincia y superficies en Loreto en 2011

Provincia	Inscritas	Tituladas y ampliaciones	Área titulada (*)	Área cedida (*)	Área cedida (*)
Alto Amazonas	0	0	--	--	--
D. del Marañón	2	0	--	--	--
Loreto	12	9	21.548,20	32.666,39	54.215,28
Maynas	67	31	156.761,08	44.486,68	201.247,76
M. R. Castilla	5	4	19.579,78	4.215,84	23.795,62
Requena	6	0	--	--	--
Ucayali	0	0	--	--	--
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>45</b>	<b>197.889,06</b>	<b>81.368,92</b>	<b>279.258,66</b>

\* Las superficies excluyen datos de 4 comunidades tituladas.

Fuente: Barclay (2011).

La situación de la titulación de tierras no indígenas en el departamento de Loreto, a 2007, está también bastante atrasada. Según la Oficina Regional del COFOPRI, en Loreto existía un universo de 25.134 predios rurales individuales, cuyas unidades catastrales se encontraban pendientes de ejecución con SIG. De estos 23.443 corresponden a predios "linderados" (demarcados) y empadronados. Habría, según esa fuente, 20.257 expedientes ejecutados y presentados a los registros públicos y 17.516 expedientes debidamente inscritos en los registros públicos.

### 3. LA ECONOMÍA LORETANA EN LA ACTUALIDAD

En esta sección se repasan los elementos que en la actualidad sustentan la economía loreto. La temática sectorial es revisada apenas desde su punto de vista productivo, en forma meramente descriptiva.

#### 3.1 Indicadores económicos

Loreto es un departamento muy grande, pero su aporte al PBI nacional es desproporcionadamente bajo, apenas 1,7%, comparable con departamentos pequeños. De otra parte, a pesar de que en apariencia el petróleo es su recurso más importante y que, en efecto, es una fuente considerable de recursos del GOREL a través de regalías, su aporte a la economía regional es muy bajo, apenas un 5% del valor agregado bruto de 2009. Además, en la última década, la tasa anual de crecimiento ha sido inferior a la del promedio de los demás departamentos (Cuadro 26) (INEI, 2010). Aun así, el valor agregado bruto viene creciendo, pasando de 2,4 mil millones en 2001 a 3,3 mil millones en 2009. Su valor agregado bruto (VAB) por habitante era de 3.402 Nuevos Soles en 2008.

Los servicios (públicos y otros) son el principal grupo de rubros que contribuyen al VAB loreto. Después vienen el comercio y el aprovechamiento de recursos naturales renovables (agricultura, explotación forestal, caza y pesca), seguidos por la manufactura (que incluye el procesamiento maderero). El rubro "agricultura, caza y silvicultura" esconde una realidad poco explícita pues todo indica que el subsector forestal es el que, en realidad, más aporta a esta cifra. Más aun porque la madera es asimismo la materia prima principal de la industria (manufactura) regional. Según Grández (2012c), en 2001 el peso relativo del sector agropecuario y pesca, juntos, fue de 17,8%, en el PBI de Loreto a valores reales. En 2011, estos sectores fueron de 13,6%, lo que significa que la pérdida monetaria real fue de 189 millones de Nuevos Soles.

**CUADRO 26.** Tasa de crecimiento del PBI

Región	Porcentaje	
	2001-2009	TCPA *
Amazonas	59.10	5.98
Loreto	36.59	3.98
Madre de Dios	60.36	6.08
San Martín	64.99	6.46
Ucayali	51.44	5.32
Lima	62.41	6.25
<b>Perú</b>	<b>59.08</b>	<b>5.97</b>

**Nota:** \*Tasa de crecimiento promedio anual.

**Fuente:** INEI (2010)

La actividad manufacturera es el cuarto sector en orden de importancia, con un aporte de 12,6% al VAB departamental. Las principales actividades son las de madera aserrada, triplay, bebidas malteadas, bebidas gaseosas y conservas de palmito. Le siguen en importancia los embutidos de chancho, el oxígeno industrial y medicinal y los derivados del petróleo crudo. Otras industrias que se vienen desarrollando en menor grado son las de fabricación de botes de aluminio y el ensamblaje de motocicletas (cuadro 27).

**CUADRO 27.** PBI de Loreto en 2009 a precios constantes de 1994 (miles de Nuevos Soles)

Rubros	Valor
Agricultura, caza y silvicultura	522.551
Pesca	33.746
Minería	171.759
Manufactura	403.260
Electricidad y agua	69.936
Construcción	191.333
Comercio	568.601
Transportes y comunicaciones	244.743
Restaurantes y hoteles	204.865
Servicios gubernamentales	396.356
Otros servicios	522.578
<b>Valor Agregado Bruto Loreto</b>	<b>3.329.728</b>

Fuente: INEI (2010).

Los indicadores laborales de 2008 señalan que el 50,1% de la población de Loreto estaba adecuadamente ocupada. La tasa de subempleo era de 46,7%, la de desempleo de 3,2% y la de ocupación de 69,7%. En ese año, la población económicamente activa ocupada era de 437.313 personas, mientras que la desocupada era de 14.223. Como inactivos se contabilizaron 175.694 personas. El 62% de la población ocupada eran individuos independientes no calificados y trabajadores familiares no remunerados (CEPLAN, 2010). El segundo rubro de empleos era de obreros (13,2%) y el tercero era de empleados públicos (9,7%). El ingreso promedio mensual de la población económicamente activa asalariada en 2008 era de S/1.045 Nuevos Soles. En el año 2007 la población en edad de trabajar de la ciudad de Iquitos estaba conformada por 283.886 personas, de las cuales el 59,3% pertenecía a la población económicamente activa (PEA). Esta última estaba empleada en un 93,2%. Por grupo ocupacional, la mayor parte de la población económicamente activa se desempeña como vendedor (27,9%), artesano operario (14,9%), profesional técnico (14,4%) o trabajador de servicios (14,1%), que en conjunto representan el 71,3% de la PEA ocupada (MINTRA, 2007).

### 3.2 Actividades económicas que explotan recursos naturales

En esta sección, se describen brevemente y sin entrar en detalles, las principales actividades económicas del departamento. En un próximo capítulo se analizarán las implicaciones socioambientales de la forma en que esas actividades se han desarrollado y se desarrollan.

#### 3.2.1 Petróleo

Los hidrocarburos son una promesa parcialmente cumplida para el crecimiento económico de Loreto. Entrando en la década de los años 1980, el petróleo loreto era muy importante para el Perú y, obviamente, para Loreto. En 1980, por ejemplo, la producción de Loreto fue de 46 millones de barriles contra apenas 14,5 millones de barriles producidos en la Costa Norte y 10,2 millones extraídos del zócalo continental. Pero más tarde, en la década de los años 1980, se produjo un serio cuestionamiento de los contratos petroleros y de la actividad en general, lo que aunado a problemas de mercado generó un fuerte decaimiento de la actividad que dejó de invertir en exploración. Como consecuencia, las reservas probadas cayeron a un mínimo y lo mismo ocurrió

con la producción. Es solo con los gobiernos subsecuentes y con la creación de PERUPETRO S.A que se reinició, lentamente, la exploración. A mayo de 2011, PERUPETRO S.A ya había formalizado 84 contratos petroleros, de los cuales 20 son de explotación y 64 de exploración. Aun así, en 2010, era la novena actividad productiva loreтана en orden de importancia, con un aporte de 4,9% al VAB, basado esencialmente en el petróleo, con una producción fiscalizada de tan solo 12,3 millones de barriles producidos esencialmente por la empresa Pluspetrol. En 2004, Loreto produjo casi 20 millones de barriles anuales y desde entonces la producción viene cayendo año a año. En 2011 fue de 10,3 millones de barriles. Con todo, entre 2004 y 2011, Loreto produjo el 48% de la producción acumulada nacional (Grández, 2012).

En este momento (cuadro 28), en Loreto hay 30 lotes para hidrocarburos. De estos, 4 están en explotación, 23 en exploración y 2 en negociación activa. Los lotes en producción son de las empresas Pluspetrol Norte S.A. (Lote 1AB y Lote 8), y Maple Gas S.R.L. (Lote 31B). El Lote 8 está disperso sobre 5 áreas diferentes, mientras que el 67 lo está en dos.

**CUADRO 28.** Lotes con contratos de explotación y exploración vigentes en Loreto según compañía operadora, fecha de suscripción del contrato y área del lote (2012)

Lote	Empresa operadora	Fecha	Área total (km <sup>2</sup> )	Área Loreto (km <sup>2</sup> )
<b>Contratos de explotación</b>				
1AB	Pluspetrol Norte S.A.	29.05.2001	4.984	4.984
8	Pluspetrol Norte S.A.	20.05.1994	1.825	1.825
31B	Maple Gas Corporation del Perú S.R.L.	30.03.1994	626	626
67	Perenco	13.12.1995	1.020	1.019
<b>Total</b>			<b>8.455</b>	<b>8.454</b>
<b>Contratos de exploración</b>				
64	Talismán Petrolera del Perú, LLC	07.12.1995	7.610	7.610
39	Repsol Exploration Peru	09.09.1999	8.875	8.863
31E	Maple Production del Perú, Perú	06.03.2001	1.411	1.408
100	Compañía Consultora de Petróleo S.A.	26.03.2004	77	77
103	Talismán	09.08.2004	8.708	2.466
95	Harken del Perú Ltd., Sucursal del Perú	27.04.2005	5.230	5.230
102	Ramshorn International Ltd.	13.12.2005	1.267	1.267
109	Repsol Exploración Perú Maraón	16.12.2005	3.588	3.588
115	Pluspetrol E & P S.A.	13.12.2005	2.443	2.432
116	Maurel Et Prom Peru S.A.C	12.12.2006	6.577	828
117	Petrobras Energía Perú S.A.	16.05.2006	11.029	10.938
121	Barrett Resources	14.07.2006	3.526	3.515
123	Burlington Resources Peru Limited	29.06.2006	9.393	9.393
129	Burlington Resources Peru Limited	24.05.2007	4.730	4.730
130	CEPSA Perú S.A.	16.04.2009	12.800	12.800
135	Pacific Stratus Energy, Perú	21.11.2007	10,206	10.166
137	Pacific Stratus Energy, Perú	21.11.2007	4.489	4.487
144	Kei (Peru 112) PTY Ltd. 144	16.04.2009	6.835	6.835



© P. Puertas / WCS

Lote	Empresa operadora	Fecha	Área total (km <sup>2</sup> )	Área Loreto (km <sup>2</sup> )
158 *	Talismán Perú B.V., Sucursal Peruana/ Ecopetrol del Perú S.A.	21.04.2010	2.878	2.878
160	Kedcom Co. Ltd, Sucursal del Perú	16.04.2009	4.848	4.848
161*	Pan Andean Resources	16.04.2009	4.921	3.402
162*	Vietnam Oil and Gas Group PVEP Peru, Sucursal Peruana	16.04.2009	4.727	679
178	Emerald Energy (Sinochem)	29.09.2012	5.007	5.007
179	Ecopetrol del Perú S.A.	29.09.2011	3.504	3.504
183	Hydrocarbon Exploration PLC.	28.09.2011	3.973	3.160
185	Emerald Energy (Sinochem)	28.09.2012	3.974	3.974
<b>Total</b>			<b>142.624</b>	<b>124.084</b>

Fuente: [www.perupetro.com.pe](http://www.perupetro.com.pe) (2012).  
Elaboración propia.

En el mes de setiembre de 2012, el directorio de PERUPETRO S.A anunció la promoción de nuevos lotes de hidrocarburos en el país, aprobando luego la delimitación de 36 lotes que formarán parte de un nuevo proceso de selección de empresas para la exploración y explotación de hidrocarburos. De esta nueva promoción de lotes de hidrocarburos, 17 se encuentran en Loreto.

A pesar del enorme incremento en las áreas concesionadas, los niveles de producción de la década de 1970 y 1980 no se han recuperado, como se aprecia en el cuadro 29. El peso actual del petróleo en la economía de Loreto es de solo 19%, aunque en el pasado llegó a 65%. Esta reducción no ha significado una reducción de los ingresos derivados del petróleo, como se observa en el cuadro 30. Grández (2012) apunta que de 2005 a 2011 Loreto recibió 1,6 mil millones de Nuevos Soles en transferencias por canon y sobrecanon y que en 2011 eso sumó tan solo 201,9 millones de Nuevos Soles, un monto ligeramente diferente del mencionado en el cuadro 30.

En la actualidad, el petróleo de Loreto es transportado por distintas rutas con diverso destino. La producción del Lote 1AB se canaliza al terminal de Bayóvar a través del Oleoducto Norperuano, siendo previamente mezclado en Andoas para alcanzar el nivel de gravedad mínimo requerido. La producción del Lote 8 se transporta por un ducto hacia el sur hasta la Estación 1 en San José de Saramuro, desde donde una parte es conducida por el oleoducto hacia la costa para la Refinería de Talara o para su exportación desde Bayóvar.

**CUADRO 29.** Producción fiscalizada de petróleo según empresas en Loreto (Miles de barriles), 2002-2011\*

Año	Total	Pluspetrol 1AB***	Pluspetrol 8***	Maple 31B/D *	Maple 31E**
1996	28.971.000	19.137.000	9.604.000	230.000	
.....	...	...	...	...	
2001	22.341.595	12.918.785	9.260.518	162.292	
2002	22.893.278	13.665.816	9.075.304	152.158	
2003	21.144.363	13.211.827	7.796.794	135.742	
2004	18.780.254	11.200.836	7.456.250	122.265	903
2005	16.548.124	10.020.287	6.382.319	145.518	0
2006	16.600.615	10.219.175	6.207.286	174.154	0
2007	16.115.621	9.731.501	6.221.648	162.472	0
2008	14.260.847	8.334.746	5.752.430	149.786	23.885
2009	11.104.696	5.978.048	4.962.110	128.971	35.567
2010	12.252.406	7.409.141	4.661.819	141.665	39.781
2011	5.213.634	3.236.146	1.897.761	64.604	15.123

**Notas:** Enero-junio 2011

\*\* En contrato de exploración

\*\*\* En 1996, el Lote 1AB era aún operado por Occidental.

El Lote 8-8X fue operado hasta el 23.7.96 por Petroperú.

**Fuente:** PERUPETRO S.A (2011).

Por otro lado, una proporción menor del crudo sólo transita por el oleoducto hasta la Estación 6 para ser procesada en la Refinería El Milagro, en el departamento de Amazonas, cerca a dicha Estación. El resto de la producción del Lote 8 parte de Saramuro por vía fluvial, en barcazas tanque con el fin de ser procesado en la refinería de Iquitos cuyo combustible atiende la demanda de Iquitos, Yurimaguas y Tarapoto y sus respectivos aeropuertos. En Iquitos existe una refinería para derivados del petróleo que tiene, entre sus principales productos, el petróleo industrial, la gasolina de 84 octanos, el Diesel Nº 2, el Turbo A-1 y el Kerosene. Para poder refinar el petróleo como gasolina, la refinería de Iquitos requiere importar nafta craqueada, lo que antes se hacía desde Talara, por barco, y actualmente se logra con el abastecimiento desde la refinería de Petrobras en Manaos.

**CUADRO 30.** Transferencias a Loreto por canon y sobrecanon(1994-2010)

Año	Nuevos Soles (000)
1994	75.101,95
1995	80.092,89
1996	113.391,42
1997	100.239,20
1998	59.437,54
1999	116.105,74
2000	187.800,17
2001	151.500,57
2002	177.897,33
2003	188.922,18
2004	191.592,36
2005	247.044,43
2006	284.797,43
2007	295.037,08
2008	334.851,08
2009	177.569,01
2010	223.130,55

Fuente: GOREL (2011).

### 3.2.2 Agricultura

La actividad agropecuaria de Loreto, a pesar de ser incipiente, brinda muchos empleos y, además, es la que abastece a las ciudades y garantiza la alimentación familiar en el medio rural. Los principales cultivos son: maíz amarillo duro, arroz, plátano, yuca, piña, frijol y camu camu y está comenzando a desarrollarse cultivos de palma aceitera, sacha inchi y palmito de pijuayo. La información exacta sobre el área cultivada en Loreto no figura con claridad en los planes de desarrollo agropecuario del departamento (MINAG, 2008) que mencionan 173.557 ha, ni en las estadísticas del Sistema Integrado de Estadísticas Agrarias (SIEA, 2012)<sup>20</sup>. Barclay (2011) cita 184.601 ha en 2009, incluyendo casi 10.000 ha de pastos, pero no indica la fuente de esa información, aunque probablemente sea del GOREL.

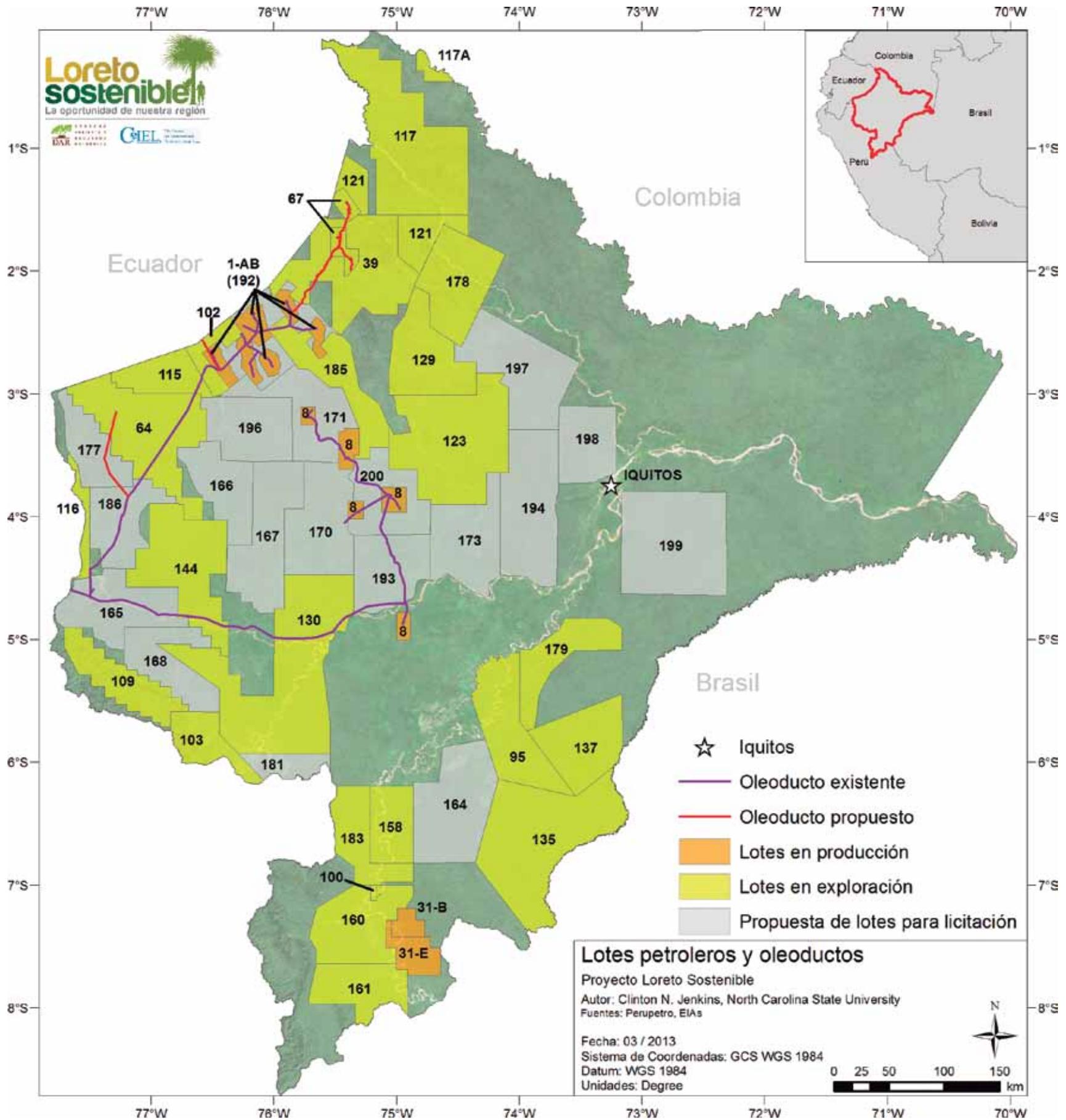
En base al SIEA, que parece manejar los datos más precisos y más recientes pero que no ofrece información sobre todos los cultivos, puede estimarse que en 2010 se cultivaron unas 160.000 ha. Las mayores extensiones, con más de 30.000 ha cada una, son dedicadas a yuca, plátano, arroz y maíz. La productividad de la agricultura de Loreto es muy baja debido a la falta de créditos, de asistencia técnica y al alto costo del transporte, entre otros factores.

#### Agricultura

“ El 75% o más de la superficie agrícola loreto, produce **yuca, plátano, arroz y maíz** para consumo regional y es de muy baja productividad. ”

20 En las estadísticas mencionadas no se sabe en qué medida esa extensión incluye o no tierras en descanso o barbecho. Tampoco se sabe en qué medida incluye pastos. Pero, para efectos de este ejercicio, se considera que son hectáreas efectivamente cultivadas.

Mapa 6. Lotes petroleros y oleoductos actuales y propuestos en el departamento de Loreto





La situación agrícola de Loreto ya pasó por tiempos mejores, cuando había más apoyo estatal en forma de créditos y de facilidades para la comercialización (Barclay, 1992). Se señala, por ejemplo, que la producción de arroz cayó en 32% entre 2001 y 2009. Solo el maíz se mantuvo debido a su uso para la crianza de aves de corral, así como los cultivos alimenticios tradicionales de yuca y plátano. El apoyo gubernamental se orienta fuertemente hacia los cultivos nativos con potencial industrial, como sacha inchi y camu camu pero en forma ineficiente, no dando los resultados esperados. En 2008, a través de la Agencia Agraria de Maynas se otorgaron créditos por valor 8,5 millones de Nuevos Soles para sacha inchi y de 1,2 millones para camu camu, mientras que para arroz apenas se otorgaron 341.000 Nuevos Soles (PROCREA-Loreto en MINAG, 2009). Dos de las empresas que vienen desarrollando cultivos o acopiando sacha inchi son Roda Selva y Agroindustrias Amazónicas.

También hay una política expresa del GOREL para favorecer plantaciones de palma aceitera. Loreto ocupa el tercer lugar en superficie dedicada a la palma aceitera (en producción, en crecimiento, en vivero y por rehabilitar) con alrededor de 6.700 ha en 2010<sup>21</sup>, atrás de San Martín (27.225 ha) y Ucayali (9.804 ha). Informaciones más recientes indican que en Loreto ya habría casi 10.000 ha. La mayor concentración se encuentra en su zona limítrofe con San Martín, en la provincia de Alto Amazonas. Se trata del proyecto Palmas del Shanusi emprendido por el Grupo Romero en el año 2006. Para este proyecto, el Estado adjudicó 7.029 ha a la empresa que además compró 1.829 ha adicionales a propietarios de la zona, por lo que el proyecto tiene una extensión total de 8.858 ha. Como se verá en la Parte II de este trabajo, hay planes muy consistentes para ampliar esa área.

En 2010, según UNODC/DEVIDA (2011), se han registrado 3.323 ha de coca en Loreto y parte colindante del Marañón (en Amazonas). La distribución ese año era de 1.193 ha en el Marañón, 936 ha en el Putumayo (Yuvineto) y 1.040 ha en el Bajo Amazonas (Caballococha) y Napo (Santa Clotilde). Estas cuencas representan el 5,4% de la superficie de coca cultivada en el Perú y tiene un crecimiento exponencial, habiendo aumentado 90% entre 2009 y 2010. Pero, datos recientes dados a conocer con motivo de los operativos policiales de julio 2011, hablan de “más de 3.500 ha en el departamento”, principalmente en la provincia de Mariscal Ramón Castilla. En 2011, el Presidente del GOREL mencionó en un evento público que habría hasta 40.000 ha de coca en Loreto<sup>22</sup> basándose en información de campo proporcionada, entre otros, por el sector forestal regional<sup>23</sup>. La policía de Loreto (DIRANDRO) mencionó la existencia de no menos de 25.000 ha<sup>24</sup>. Aunque no haya tanto, de hecho hay más coca que la que indican las cifras oficiales. En el Putumayo los cultivos se concentran en su cuenca alta, y en el Napo se hallan en los afluentes de la margen derecha, como los ríos Tacsha-Curaray y Curaray (Barclay, 2012). Asimismo, según diversas fuentes del GOREL, la dispersión del cultivo de la coca es muy grande en Loreto. Por ejemplo, existiría coca plantada inclusive a lo largo de la carretera Iquitos-Nauta y su plantío está incrementándose rápidamente en la zona conocida como Bajo Amazonas, en especial en la cuenca del Yavarí.

**¿Cuánta coca se cultiva?**

“ Las informaciones sobre la extensión cultivada con coca varían de poco más de 3.000 ha hasta más de 50.000 ha. ”

La actividad pecuaria está menos desarrollada que la agricultura, estimándose que existen unas 39.000 cabezas de vacunos en todo el departamento, conducidas sobre 31.000 ha de pastos (Ríos, 2007)<sup>25</sup>. En 2009, fue creado un Fondo de Fomento para la Ganadería Lechera de Loreto, con sede cerca de Yurimaguas. Loreto produce, en efecto, un volumen moderado de leche. También hay algunos criadores de bubalinos, por ejemplo en Orán, donde unas 150 cabezas se usan para producir queso. Pero, la actividad más desarrollada es la avicultura con niveles de tecnología y rendimiento semejantes a los de la Costa. Como es lógico, se localiza principalmente en el eje Iquitos-Nauta.

21 Información del GOREL.

22 [Presidente de la región pidió al Gobierno Central sincerar información de narcotráfico en Loreto](#), en diario La Región: Actualidad, Noticias de Nov 07, 2011.

23 En agosto de 2012 reiteró públicamente esa información agregando que la extensión de los cocales ya alcanzaba 50.000 ha.

24 [Dirección Antidrogas de Loreto, en Iquitos](#). El Comercio, Lima, 26 de noviembre de 2011.

25 Esta información implicaría que existe algo más de una cabeza de vacuno por hectárea, lo que es poco pero mucho más que lo usual en la Amazonía peruana, que se acerca a 0,5 cabezas/ha. Se trata, pues, de una información discutible que no debe incluir los pastos en descanso.

Los cultivos tradicionales son, en su inmensa mayoría, de muy baja productividad, es decir que se realizan con gran desperdicio de la superficie deforestada, que es abandonada por varios años en descanso o rotación y que, además, producen por unidad de superficie mucho menos, en promedio menos de la mitad de lo que podrían si usaran técnicas agrícolas simples.



© P. Puertas / WCS

Asumiendo que en la actualidad cada año se cultiven, efectivamente, 170.000 ha para cultivos y 31.000 ha para pecuaria (MINAG, 2009; Ríos, 2007) y que exista 1,3 millones de hectáreas ya deforestadas, se estaría usando apenas el 15,5% del territorio deforestado, o sea ya habilitado para la agricultura de Loreto. Es decir que la intensidad de uso de la tierra habría disminuido un poco en la última década. Eso equivale a usar, cada año, una hectárea de casi cada 7 deforestadas. Además, en parte de esa área, la que está al borde de las carreteras, se abusa del uso de pesticidas, provocando problemas de contaminación del suelo y del agua. Del mismo modo, la producción por hectárea efectivamente cultivada está muy por debajo del potencial productivo del lugar si se aplicara una tecnología agrícola un poco más adecuada.

### 3.2.3 Explotación forestal

En 2010, la producción forestal del Perú fue de 7,8 millones de metros cúbicos, de los que 7 millones (89,8%) fue leña. En ese lapso, Loreto produjo 637.557 m<sup>3</sup> de madera rolliza y 107.957 m<sup>3</sup> de madera aserrada, bastante menos que Ucayali, Madre de Dios y Junín. Como se observa en el cuadro 31, en 2010 en Loreto se explotaron más de 50 especies de árboles, siendo las más usadas la cumala (136.000 m<sup>3</sup>), la capirona (83.000 m<sup>3</sup>), la lupuna (78.000 m<sup>3</sup>), el capinuri (67.000 m<sup>3</sup>), el shihuahuaco (49.000 m<sup>3</sup>), el tornillo (45.000 m<sup>3</sup>) y la bolaina (21.000 m<sup>3</sup>). En términos de madera aserrada, la mayor producción corresponde a la cumala (49.000 m<sup>3</sup>) y al tornillo (16.000 m<sup>3</sup>). El cedro aserrado alcanzó 12.000 m<sup>3</sup> y la caoba no es mencionada en las estadísticas oficiales, salvo que se le considere bajo la denominación de aguano (543 m<sup>3</sup>) (cuadro 31). La DGFFS (2011) estimó en 401.000 m<sup>3</sup> la producción y consumo loretano de leña. Es, efectivamente, muy significativa y creciente la producción de postes, carbón y leña, que salen tanto de las riberas de los ríos cercanos a Iquitos como de la carretera Iquitos-Nauta.

Como se observa en el cuadro 32, desde 2005 la producción de madera viene aumentando consistentemente por diversos factores, entre ellos el traslado de madereras de otras regiones, el creciente uso de maquinaria de extracción y, obviamente, el otorgamiento de concesiones forestales de largo plazo y buen tamaño. Las provincias donde se da la mayor parte de la extracción forestal son actualmente Requena (39%) y Ucayali (31%). Es de destacar que se están explotando nuevas especies en la medida en que las maderas finas fueron haciéndose escasas en las zonas accesibles desde las áreas ribereñas de Loreto.



Foto: Liliana García / DAR

**CUADRO 31.** Madera rolliza y aserrada (m<sup>3</sup>) producida en Loreto en 2010

Especies	Rollizo	Aserrado
Aguanillo	1.491,60	473,33
Aguano		542,84
Almendro	128,59	27,95
Ana caspi	854,60	97,35
Andiroba	3.753,52	1.491,14
Alkocaspi	50,00	14,19
Azúcar huayo	2.575,86	
Anís moena		986,47
Bolaina blan.	21.160,51	9.148,78
Cachimbo	9.920,67	79,58
Caimitillo	60,22	
Caupuri		184,69
Capinuri	66.897,17	788,24
Capirona	82.708,62	5.990,04
Catahua	17.238,07	122,25
Cedro	26.145,96	12.204,73
Chontaquiro	66,25	
Copaiba	23.404,08	807,05
Cumala	135.997,90	48.566,91
Estoraque	8.123,61	184,33
Huangana ca.	4.943,16	
Huayruro	5.540,02	483,49
Huímba	341,89	6,01
Ishtpingo	975,55	
Lagarto caspi	2.005,31	298,32
Loro micuna	250,02	191,05
Lupuna	79.636,69	112,82
Machimango	1.447,11	248,08
Manchinga	847,24	92,32
Mari mari	608,02	62,78
Marupa	11.352,12	4.782,03
Mashonaste	60,55	25,32
Moena	7.464,99	1.504,79
Ojé	200,01	11,40
Palisangre	384,09	56,70
Papelillo	1.262,40	531,04
Pashaco	4.930,22	543,02
Pumaquiro	890,30	115,99



Especies	Rollizo	Aserrado
Quillobordón	83,27	31,90
Quillosa	1.149,06	387,45
Quinilla	7.664,61	157,93
Requia	173,68	55,19
Rifari	258,04	109,64
Shiringa jebe	260,71	
Shihuahuaco	48.801,98	336,51
Shimbillo	9,17	17,49
Tahuarí	1.003,56	59,38
Topa	116,16	
Tornillo	45.446,94	15.756,02
Utucuro	5.287,26	20,83
Violeta	83,69	

Fuente: DGFF (2011).

En la actualidad son unas 35 especies las más empleadas por la industria de Loreto, no obstante que la lupuna, cumala, caoba y cedro representan el 79,4% de la madera aserrada. La introducción de tractores forestales ha permitido establecer nuevos frentes en zonas previamente inaccesibles. Ese es uno de los factores que ha multiplicado en Loreto las carreteras vecinales construidas directamente por las empresas forestales o por las municipalidades. En el último lustro, la apertura de nuevos frentes, particularmente al este del río Ucayali, ha resultado en un incremento sustancial de la madera rolliza extraída anualmente en Loreto.

A nivel de madera procesada, Loreto produjo 149 m<sup>3</sup> de parquet, principalmente de capirona y de estoraque; 184 m<sup>3</sup> de madera laminada y chapas decorativas de cumala, capinuri y lupuna y 45.000 m<sup>3</sup> de triplay. Este último producto es el motor de la industria maderera loreтана que usa, primordialmente, cumala y lupuna y que representa el 82% de la producción nacional de ese insumo. Las empresas más importantes son: Triplay Martin S.A.C. (TRIMASA), Maderera DGP S.A.C., Desarrollo Forestal S.A, Laminados y Manufacturas de Maderas S.A., Triplay Enchapes S.A.C., Industrial Madex E.I.R.L., Maderas de Banak S.A.C., Industrial Maderera Zapote S.A., Sico Maderas S.A.C. y Andrews Lumber Products S.A.C.

La estadística también recoge información sobre productos de madera más elaborados, de los que los más importantes son las paqueterías cortas y largas, partes de escobas y similares y, las ripas que en total representan unos 13.000 m<sup>3</sup> adicionales.

Loreto produjo, en 2010, unos 7.000 kg de uña de gato, 1.700 lt de sangre de grado y 240 lt de leche de ojú. Es evidente que esta lista es incompleta y que, entre otros productos, también se cuenta el caucho, aceite de copaiba, chuchuhuasi, clavo huasca, iporuro, ajo sachá, chancapiedra, mucura, palmitos y una diversidad de frutos como camu camu silvestre, aguaje, humarí, ungrahui, ubos, etc.

De los 7.553.649 ha que es el área actual de bosques de producción permanente en el Perú, 2.644.756 ha (35%) están en Loreto. En este ámbito, hay 250 contratos de los cuales 194 están vigentes y abarcan 1.936.449 ha. Hay 32 con plan de cierre, 21 con caducidad declarada y 55 están sometidos a procedimiento administrativo único (DGFFS, 2011). En 2011 existían también 4 concesiones forestales por adecuación de contrato, que abarcaban 135.408 ha. Pero, según información del PRMRFFS del GOREL habría ahora sólo 85 contratos vigentes, de los que apenas 10 estarían operando más o menos formalmente. Al parecer, en algunos casos las concesiones estarían

**CUADRO 32.** Madera rolliza y aserrada (m<sup>3</sup>) producida en Loreto en 2010

Año	Madera rolliza (m <sup>3</sup> )
2000	287.389
2001	242.289
2002	240.272
2003	274.566
2004	311.148
2005	421.310
2006	444.835
2007	624.029
2008	742.301
2009	541.056
2010	637.557

Fuente: DGFF (2011).

en realidad sobre bosques de protección o sobre aguajales, y en otros es evidente que los concesionarios simplemente no tienen la capacidad económica para explotarlos. De cualquier modo, el 73% de las concesiones otorgadas en Loreto posee entre 5.000 y 10.000 ha de extensión (Malleux, 2010) y en ellas es obvio que se produce la mayor parte de las irregularidades. Solo el 9% de las concesiones tiene más de 20.000 ha. Es importante señalar que las autoridades regionales estiman que apenas el 30% de la madera producida en el departamento procede de las concesiones. El 70% proviene de permisos de extracción que en su gran mayoría están en comunidades nativas, aunque la madera salga, en realidad, de cualquier lugar.

La Defensoría del Pueblo (2010) estimó que el 85% de la madera de la Selva tiene origen ilegal, pero otros calculan que en la actualidad mucho más del 90% de la producción maderera es ilegal (AIDSESP, 2007; Dourojeanni, 2011). El problema es que, como se ha dicho, la ilegalidad no solamente es determinada por la extracción de madera en lugares diferentes al autorizado, como cuando se usan las concesiones y permisos para "blanquear" madera extraída de reservas territoriales, bosques de protección o hasta de áreas naturales protegidas. En otros casos se trata de madera simplemente robada o de hacer pasar especies valiosas como si fueran comunes o con tamaños inferiores a lo permitido. El mero hecho de no aplicar planes de manejo, aunque eventualmente existan, la hace intrínsecamente ilegal.

Las concesiones forestales con fines no maderables en Loreto, al 2011, eran 6 para ecoturismo sobre 10.169 ha y 5 para conservación sobre 303.438 ha. Solamente había una concesión para manejo de fauna sobre apenas 729 ha.

Loreto tendría, de acuerdo a la DGFFS (2012), 636.420 ha por reforestar que, en su casi totalidad, son áreas que fueron deforestadas y que están en descanso o abandonadas. Pero, contradictoriamente, no se ha otorgado ninguna concesión con fines de reforestación. Las estadísticas forestales muestran que hasta 2011 existirían 23.480 ha ya reforestadas en Loreto. Esta cifra parece exagerada, pues, como por ejemplo lo reporta Barclay (2011), en 2001, 2002 y 2003 se reforestaron anualmente apenas 121, 454 y 141 ha, respectivamente.

### 3.2.4 Pesca y caza

La pesca en Loreto no es un rubro importante de la economía regional pero es esencial para la alimentación de sus pobladores, en especial para la población indígena y ribereña. El consumo per cápita de pescado en la Amazonía peruana estaría en el rango de 19,6 a 36 kg/año en ciudades como Iquitos y entre 56 y 101 kg/





Foto: Mariana Montoya

año en las comunidades ribereñas (Guerra, 1995). La pesca sustenta la dieta de aproximadamente el 90% de la población ribereña y el 70% de la población de las ciudades (Álvarez y Ríos, 2009c). La oferta de pescado, especialmente en las ciudades, se caracteriza por ser irregular, comportamiento típico de una pesquería multi-específica, influenciada por el régimen hidrológico.

Los volúmenes globales de extracción pesquera amazónica peruana han sido calculados en alrededor de 80.000 TM. De estas, la pesca comercial es el 25% y la pesca de consumo es el 75%. Esta última es la realizada por los pobladores de los caseríos asentados a lo largo de la ribera de los ríos. Se explotan unas 200 especies de peces para consumo humano, de las que en la actualidad 70 son las más comunes, entre las que la llambina (33%), el boquichico (28%), ractacara (12%), palometa (8%) y sardina (7%) son las principales, acompañadas de dorado, maparate, doncella, yulilla y lisa. Estas constituyen aproximadamente el 80% de los desembarques. En Loreto, según Álvarez y Torres (2009), se registró la extracción de 14.135 TM en 2006, en su mayor parte medida en Iquitos (42%) y en Yurimaguas (27,6%). Un estudio de García *et al.* (2008) revela que la captura anual de peces en la región de Loreto, incluyendo secos y salados, pasó de 8.713 TM desembarcadas en 1984 a 16.023 TM en 2006 y que, a pesar de fuertes variaciones anuales, que pueden ser muy grandes (por ejemplo, en 1999 se descargaron 20.835 TM), el incremento de la captura ha sido constante y elevado. Esa situación se repite en otras ciudades como Nauta, donde los desembarques totales eran de 245 TM en 1999, 575 TM en 2006 y 821 TM en 2009 (Del Águila, 2011).

Las cifras de aumento de la producción pesquera en Loreto disimulan una realidad opuesta, que es la sustitución de peces “nobles” como paiche, zúngaro, paco, gamitana y otros por especies menores que antes eran consideradas de segunda y que tenían poca demanda en Iquitos. Estos peces nobles, comunes dos o tres décadas atrás, aún se consiguen pero casi siempre con pesos o tamaños por debajo del límite permitido. Es decir que el aumento de la producción no representa que el stock de recursos hidrobiológicos esté en buenas condiciones sino que, al contrario, es apenas consecuencia de una mayor presión de pesca y de sustitución de especies.

Hay, en Loreto, 4.553 asociaciones de pescadores artesanales y 292 embarcaciones de pesca registradas, de las que la inmensa mayoría (277) tienen menos de 5 m de eslora. Solamente 15 embarcaciones tienen más de 10 m de eslora, de las que 6 tienen más de 20 m (Álvarez y Ríos, 2009c).

El caso del paiche es especial. A mediados del siglo XIX, el paiche salado se convirtió en la principal fuente de proteína de la Amazonía. Se le consideraba el “ganado” de los ribereños y era fundamental en los centros poblados. También fue alimento básico de los caucheros que usaban el paiche salado en sus incursiones en busca de jebe. Pero esto solo duró hasta finales de la década de 1960. Con el crecimiento de las ciudades y la mayor demanda, los pescadores introdujeron el uso de redes agalleras y otras técnicas de pesca masiva y, en apenas una década, el paiche pasó de ser “carne del pobre” a “carne de ricos”. Por eso esta especie también se convirtió en interesante para la piscicultura en forma semi-intensiva e intensiva, inclusive en jaulas, con buen dominio de técnicas de producción de alevinos y alimentación (Alcántara *et al.*, 2006).

La acuicultura de peces amazónicos está incrementándose progresivamente, pasando de 23 TM en 1997 a 400 TM en 2006. Sin embargo, se estima que la producción real es tres veces mayor. La acuicultura en la Selva se

caracteriza por un nivel de desarrollo intermedio de rápido crecimiento, con predominio de cultivos de niveles semi-intensivos e intensivos en lugares asociados con ejes carreteros, como el Iquitos-Nauta o en los alrededores de Yurimaguas. La producción de peces cultivados en la Selva durante 2006 mostró que la gamitana fue la de mayor demanda, con el 87,5% del total producido, seguida del paco (9,7%) y boquichico (2,8%). La tasa anual de crecimiento de la producción de gamitana en los dos últimos años fue del 27%. En la carretera Iquitos-Nauta, el 54% de los acuicultores realiza monocultivo de gamitana, paco y pacotana, sábalo, boquichico y paiche; el 37% hace policultivo, y el 9% ambos. El 9% cultiva sólo paiche y el 31% prefiere cultivar gamitana. El 39% alimenta a los peces con sub productos agrícolas y frutas, el 20% con alimentos balanceados y el 15% combina estos dos tipos de alimentación (IIAP, 2008). De cualquier modo, se estima que la mayor parte de los emprendimientos de acuicultura podrían elevar muchísimo su producción si aplicaran mejoras tecnológicas simples.

Del mismo modo, se comercializan 7.412.565 unidades para uso ornamental, entre peces, plantas acuáticas, crustáceos y moluscos, siendo el más representativo el rubro de peces ornamentales con el 98% del total. Existen alrededor de 32 empresas comercializadoras de peces ornamentales (acuarios comerciales) que destinan aproximadamente el 85% de su producción al mercado externo y el 15% restante al mercado nacional. En 2007, el valor declarado de la exportación fue de 1,9 millones de dólares. Las empresas exportadoras de peces ornamentales principales son: Stingray Aquarium S.A.C., Amazonian Fish Export S.A.C., MF Tropical Fish E.I.R.L., Amazon Tropicals Aquarium E.I.R.L., Aquarium Río Momon S.R.L., KC Fish E.I.R.L., Riverland Aquatics S.A.C., Acuario Valentina E.I.R.L y Velásquez Delpino Christopher Luis. Hong Kong es el principal destino de estos peces. Entre ellos hay exportación significativa de paiches y de anguilas eléctricas.

La caza ha perdido su lugar en la economía regional. Por ejemplo, entre 1962 y 1966 se exportaron 1.393.000 pieles y cueros por el puerto de Iquitos. Destacaban, por la cantidad, el cuero de sajinos y huanganas (930.000) y venados (170.000) y las pieles de tigrillo (61.000) y de nutria (41.000). Las de jaguar y lobos de río sumaban unas 7.000. Y eso, según las fuentes, representaba menos del 60% de lo que realmente se exportaba y mucho menos de la mitad de lo que realmente se mataba para el comercio, incluyendo desperdicios por mal almacenamiento (Dourojeanni, 1985, 1990). Lamentablemente, no hay estadísticas recientes disponibles sobre estos rubros.

A eso debía sumarse el comercio de animales vivos. De 1965 a 1973 se exportaron legalmente casi 2 millones de animales de los que la mayor parte eran monos (Soini, 1972) y aves. Se daba preferencia a especies raras. Se estima que en realidad se exportaba más del doble y que inclusive las capturas eran muchísimo mayores pero había gran mortandad durante en la propia captura, el transporte y a causa del maltrato. Tampoco se dispone de estadísticas recientes sobre exportaciones de animales vivos. Se sabe que hay contrabando de especies valiosas.

Lo grave es que la fauna también ha perdido relevancia en términos de alimentación para las poblaciones ribereñas y rurales. En los años 1960 y 1970 el consumo de proteínas animales provenientes de la caza alcanzaba a 52 gr/día/habitante en el Bajo Ucayali y 76 gr./día/habitante en Jenaro Herrera, respectivamente (Pierret y Dourojeanni, 1967; Ríos *et al.*, 1973; Dourojeanni, 1985). Informaciones del INEI de 1995 indicaban que por entonces aún se exportaban, a nivel nacional, 48.000 ejemplares de aves, 46.500 reptiles, 2.960 anfibios y 400



Foto: Gisella Valdivia

mamíferos. También 29.700 artrópodos y más de 55.000 cueros. En la actualidad no se publican estadísticas sobre este aspecto (INEI, 2009; DGFFS, 2011), pero es público y notorio que la caza para comercio (exportación) y especialmente para alimentación (el “mitayo”) continúan. Sin embargo, las especies de caza mayor (venados, sajino, huangana, sachavaca y ronsoco) ya son todas raras en la dieta. A pesar de eso aún se consigue, sin dificultad, carne de monte en los restaurantes de Iquitos.

El caso de las tortugas acuáticas, en especial de las charapas, es particularmente grave, habiendo alcanzado un colapso poblacional por abuso de caza y de recolección de huevos. Esta especie fue de gran importancia económica y social en Loreto como en toda la Amazonía, pero a partir de mediados del siglo pasado prácticamente desapareció comercialmente. Su recuperación se ve complicada por el hecho de que en Brasil se ha comprobado que su reproducción también estaría siendo afectada por la contaminación mercurial, que es mayor en los huevos cuanto mayor es la tortuga y cuanto más profundamente están enterrados. En el río Tapajoz, donde fue hecha la investigación, hay contaminación por mercurio por explotación informal de oro pero, asimismo, hay contaminación mercurial natural<sup>26</sup>. Es destacable el buen trabajo desarrollado en Loreto, especialmente a partir de la Reserva Nacional Pacaya Samiria, en cuanto a manejo de la taricaya, una especie de tortuga acuática cuya población se ha recuperado de manera considerable (ProNaturaleza, 2004, 2010; Álvarez, 2006). En cambio, la población de la charapa sigue en estado crítico.

### 3.2.5 Turismo

Las estadísticas sobre el turismo en Loreto varían mucho de fuente a fuente. Loreto habría recibido, en 2008, 143.234 turistas, de los que 89.867 son peruanos y 53.367 son extranjeros (Prialé y Seminario, 2009). La calificación de “turista”, especialmente en el caso de los peruanos, es dudosa pues la estadística incluye otros motivos para el viaje.

El principal atractivo para el turista internacional que visita Loreto es, obviamente, la naturaleza amazónica y su gente. Aproximadamente el 76% de los extranjeros que llega a Iquitos tiene grado de instrucción universitario y en su mayoría son norteamericanos y europeos (71%). Las estadísticas más confiables muestran que el turista extranjero tiene un promedio de permanencia en Loreto de aproximadamente 1,96 días, mientras que el promedio del turista nacional es levemente menor. Considerando la proporción (2/3 y 1/3) de turistas extranjeros y nacionales, el promedio de permanencia es de 1,92 pernoctaciones. Esta cifra se muestra consistente desde hace cuatro años. La mayor parte de las pernoctaciones sucede en hoteles de tres estrellas (36%) en los cuales la participación de los turistas nacionales es mayoritaria, seguido de los establecimientos no clasificados (17,5%) en los cuales también la participación de nacionales es la mayor. Siguen los albergues (15,9%) donde los extranjeros son mayoría absoluta. En el caso del único hotel cinco estrellas, la participación de nacionales y extranjeros es similar (Prialé y Seminario, 2009).



© P. Puertas / WCS

26 [Estudo mostra que mercúrio tem afetado as tartarugas da Amazônia](#). Ambiente Brasil, 17 agosto 2012.

La infraestructura turística de Loreto en 2006 era de 268 empresas clasificadas que incluían 172 establecimientos de hospedaje, 74 agencias de viaje y turismo, 110 restaurantes y 4 embarcaciones de viaje y turismo fluvial. La capacidad hotelera total, sumando establecimientos no categorizados, reunía 4.932 camas, en su mayoría en Iquitos y Yurimaguas, de las que 1.889 eran de establecimientos no categorizados (GOREL, 2009). La ocupación de esta capacidad es baja, de apenas 29% en general y de 65% en el único hotel 5 estrellas.

El ecoturismo en Loreto comenzó en los años 1950, con la empresa Wong Amazon Tour, la que cerró en los años 1970. Más tarde, desde los años 2000 en adelante, operan los cruceros *Amazon Tours & Cruises*, *Amazon River Tours* y *Junglex*, con destinos diversos y recorridos de entre 3 y 10 días. Entre los albergues especializados, en 2002 se contaba con unos 22 establecimientos de alto nivel y otros más económicos dispersos en un área que va desde unos 15 km fuera de Iquitos hasta, los más alejados, a casi 200 km en el río Amazonas. Los más especializados en ese periodo fueron *Amazonia Expeditions*, *Explorama Lodge*, *Explorama Inn*, *Pink Amazon River Dolphin Exp.*, *Sachamama*, *Yacumama* y *Zungarococha Lodge*. Muchos se ubican a las orillas de ríos menos transitados y más naturales.

En Loreto existen 6 concesiones de ecoturismo: José Luis Harmes Inversiones Manguare S.A.C. (130 ha), Luis Zanelli Jones Zafre S.A.C. (9.739 ha) y Jaime Pérez Del Solar (300 ha).

### 3.2.6 Minería

Mientras que en la economía de Loreto, el peso del sector minero ha disminuido en la última década, el número de petitorios y áreas comprometidas ha tendido a ampliarse, lo que podría revertir esa tendencia. Como se aprecia en el cuadro 33, tras un largo período de decaimiento de interés en la minería aurífera, en los últimos 4 años se ha dado un incremento en los petitorios mineros de Loreto en respuesta al aumento de los precios internacionales del oro.

**CUADRO 33.** Concesiones mineras en Loreto (1999-2009)

Años	Conces. (ha)
1999	87.205
2001	82.181
2003	29.581
2005	29.106
2007	40.381
2009	110.941

Fuente: INGEMMET (2009).

En junio del 2011 existían en Loreto 187 concesiones mineras sobre un área total de 117.181 has. En el cuadro 34 se muestra la información actualizada a 2010, que, según el INGEMMET, es algo diferente pero que confirma la gran proporción de concesiones tituladas o en trámite para metales (oro en su mayor parte).

Actualmente, hay tres proyectos formales muy importantes de concesiones mineras para oro, ubicados en las cercanías del río Marañón y que están avanzando rápidamente: (i) concesión Gorilla de la empresa *Graystone*; (ii) concesión Tuanamillo de la empresa *Kingdom Resources*, y (iii) las concesiones Mika de la empresa *GoldSands*. Aunque la actividad en las concesiones legales apenas está empezando, se sabe de la existencia de más concesiones en trámite, y se prevé que la actividad seguirá aumentando.

**CUADRO 34.** Concesiones mineras en Loreto

Naturaleza	Estado	Número	Ha
Metálico	En trámite	29	13.600
	Titulado	114	87.181
No metálico	En trámite	22	5.800
	Titulado	5	2.300
<b>Total</b>		<b>170</b>	<b>108.881</b>

Fuente: INGEMMET (2010).

Mientras tanto, la minería informal es la que más ha crecido, tanto en el lecho de los ríos, mediante dragas e implementos similares, como en las riberas. En mayo de 2011 se aprobó un proyecto de ley que prohíbe el uso de dragas para la actividad minera en toda la Amazonía, el cual aún no ha sido debatido ni promulgado. Sin embargo, la explotación continúa y debido a eso la Marina de Guerra y las capitanías de puerto llevan a cabo operativos de fiscalización de dragas a solicitud del GOREL, particularmente en los ríos Napo, Nanay y Marañón, pero también en el Tigre. El número de dragas y artefactos fluviales similares que operan sin

autorización en estos ríos, y en el Putumayo, no es grande pero es significativo y gran parte de ellos son informales. Según información del GOREL, varias de las llamadas dragas son, en realidad, embarcaciones de pequeño porte que usan métodos muy primitivos (artefactos fluviales). Además, según lo indicado por el GOREL, en su mayoría usarían técnicas gravimétricas para separar el oro<sup>27</sup>. Tanto en el Napo como en el Marañón y Putumayo, varias de las dragas que operan son propiedad de brasileños o manejadas por estos. Ese fue el caso, por ejemplo, de dos dragas que operaron en el pasado en el río Nanay.



Foto: Matt Finer

Recientemente se ha producido una expansión importante de explotación ilegal e informal de oro aluvial en el Marañón, siendo notoria específicamente en el sector de Saramiriza. De otro lado, aprovechando que las licencias para extracción de arena son otorgadas por los municipios, parece ser común la práctica de solicitar permisos para extracción de arena siendo que, en realidad, se trata de extracción de oro. No existen estadísticas de la producción de oro en Loreto, cuya comercialización ya no se encuentra regulada; es probable que la mayor parte salga del país como contrabando, sin declaración aduanera.

En la región de Loreto existen, además, canteras de tierras arcillosas para la industria ladrillera y artesanal, así como también canteras con alto contenido de sílice. Aunque existen yacimientos de otros minerales, no se han presentado peticiones al respecto.

### 3.3 Pobreza, calidad de vida y género

Hay diferentes métodos y criterios para monitorear la pobreza. El comúnmente usado, por ejemplo en la Encuesta Nacional de Hogares, es el de la llamada pobreza monetaria. Según esta, los niveles de pobreza y de pobreza extrema en Loreto vienen disminuyendo, pero aún son sumamente altos. En 2009 se consideraba que el 56% de la población era pobre y que el 27,3% vivía en la pobreza extrema. Según revisión reciente de ARA (2011a),

27 Las informaciones sobre ese asunto son muy contradictorias. La Policía y la Marina de Guerra del Perú han encontrado frascos de mercurio y otros químicos, como cianuro, en las intervenciones de las dragas en 2012.

aunque la pobreza disminuyó en Loreto, hubo un aumento de la pobreza extrema. Otro criterio aplicado para medir la pobreza es el de las necesidades básicas insatisfechas, que toma en consideración algunas pocas variables que se supone reflejan necesidades básicas estructurales. De acuerdo a esta metodología, en el año 1993 el 76,4% de la población de Loreto era pobre por ser parte de hogares con por lo menos una necesidad básica insatisfecha. En ese periodo, el 60,1% tenía tres deficiencias. En 2005 se estimaba que la pobreza se había reducido en términos de que el 66,6% de la población pertenecía a hogares con una necesidad insatisfecha y el 46,5% tenía tres.

La pobreza monetaria en Loreto es significativamente más alta en las áreas rurales. En 2009, la población rural era el 71,5% de los pobres del departamento, mientras que en 2010 era el 49,1%, pero hay que tomar en cuenta que esta es apenas el 34,5% de la población total. La drástica disminución de la pobreza rural monetaria en Loreto en el año 2010 se atribuye en gran medida al Programa Juntos, que en Loreto cubre actualmente a 10.500 hogares rurales, equivalentes al 17,9% de la totalidad de hogares rurales de Loreto. Bajo la actual metodología de medición de la pobreza monetaria, los S/.200 Nuevos Soles que las familias reciben permite que un número equivalente de hogares dejen de ser considerados en el estrato de pobreza (Barclay, 2011).

Otra forma de describir la pobreza es el acceso a la ciudadanía y a sus beneficios. Pero, a junio de 2010, solamente 669.559 ciudadanos (75% de la población) estaban identificados con DNI (CEPLAN, 2010). La pobreza es visible a simple vista en Iquitos, donde los mendigos son comunes, la prostitución es evidente, la delincuencia crece año a año y donde el subempleo mal remunerado es obvio con la proliferación de moto taxis y de vendedores ambulantes.

Hay mucha discusión sobre el significado de pobreza en términos de calidad de vida en zonas boscosas tropicales. Las poblaciones indígenas que viven en aislamiento o que tienen poco contacto con la mayoría nacional pueden tener, según varios parámetros, una calidad de vida mejor que la de ciudadanos urbanos que, aunque no sean pobres, están sometidos a toda clase de inseguridades y presiones. Estos parámetros consideran, además de los aspectos materiales, los espirituales así como el sentido de armonía con la naturaleza y los recursos naturales de los cuales depende la subsistencia de estos pueblos, todo lo cual es conocido como el "Buen Vivir" (Bebbington *et al.*, 2011).

Sin embargo, para muchos pobladores indígenas y otros en el medio rural del Loreto actual, las amenazas a su calidad de vida van en aumento ya que ellos han visto cómo la caza y la pesca están disminuyendo, las aguas que consumen en muchos casos están contaminadas con los residuos de las actividades extractivas<sup>28</sup> y, por la educación recibida y las influencias externas, ahora dependen cada vez más de productos que deben comprar a intermediarios y a precios indecentes. Sin embargo, como lo revela una encuesta de percepción de pobreza realizada en 2009 por la Encuesta Nacional de Hogares, todavía el 81% de los jefes de familia loretanos consideran que viven bien, aunque el 91% también dice que sus ingresos apenas alcanzan para el gasto corriente o que no alcanza. Otra característica importante es que el 70% declara que sus ingresos son más o menos inestables o muy inestables.

El tema de género es muy poco y mal documentado para Loreto. Se sabe que la mujer loreтана, especialmente en el caso de ribereños y campesinos así como en el de las familias urbanas pobres, juega un rol fundamental en la economía familiar, conduciendo las labores agropecuarias en ausencia de los maridos. Estos deben alejarse enganchados en la zafra forestal o en la pesca artesanal o sirviendo como operarios (*trocheros* o *materos*) en la exploración petrolera. En el caso de las mujeres que viven en un medio urbano, ellas manejan pequeños negocios o se emplean como domésticas. Además, como es obvio, en ellas recae la responsabilidad de la gestión del hogar y del cuidado de los hijos. Es sin duda urgente realizar un análisis más profundo de la situación de la mujer en la región.



28 El equipo fue informado que, aplicando parámetros de calidad de agua para consumo humano de la OMS, son muy pocos los ríos de Loreto que tienen agua potable.

## 4. POLÍTICAS, LEYES, PLANES E INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO

### 4.1 Breve descripción del marco político y legal para el desarrollo

El marco político nacional para el desarrollo amazónico cambia con cada gobierno y también durante sus mandatos. Ocurre que, en realidad, no existe una política nacional amazónica ni tampoco una política para la Selva que esté escrita y pueda ser consultada. Existen sí, lineamientos e ideas generales sobre qué hacer con la Amazonía que, mal que bien, se mantienen de gobierno a gobierno con cierta unanimidad en los principios como aquellos que se refieren a la defensa del territorio, a la conectividad y al acceso a la energía, además del derecho a la educación y a la salud, entre otros, que son obvios. Pero, como se ha dicho, son apenas esbozados a nivel de líneas generales.

Por eso es que, al final de cuentas, para saber cuál es la política que se aplica en la Amazonía o en Loreto, en este caso, se debe acudir a la legislación que, en principio, debería ser una expresión de la política nacional y que, por lo menos, está escrita y es un poco más durable. Pero al analizar la legislación que compete a la Selva, esta premisa no se cumple. Los siguientes son los problemas que se perciben: (i) exceso de leyes y más aun de dispositivos legales inferiores; (ii) falta de sintonía de las leyes con la realidad social, económica y ecológica de la Amazonía; (iii) ausencia de dispositivos eficientes para asegurar su implementación; (iv) notoria incoherencia o falta de compatibilidad entre leyes de diferentes sectores; (v) fragilidad técnica tanto en lo jurídico como en cada área; (vi) redacción confusa con exceso de detalles y demasiado extensa, y (vii) renovación demasiado frecuente de las leyes y exceso de cambios puntuales en las mismas durante su vigencia.

En efecto, no faltan leyes que tratan directa o indirectamente de la Amazonía. En el cuadro 35 se reseñan 44 de las que más influencia tienen en Loreto, pero hay muchas más. De esas, la mitad son gravitantes. En realidad sobran leyes. Como lo dijo Rumrill (2008) hay “un bosque de leyes”. Este autor menciona a Ballón, quien en su obra *“La Amazonía en la norma oficial peruana: 1821-1990”* reunió 18.000 normas para el desarrollo de esa región en solo un siglo. Por ejemplo, según ECOLEX (Portal de derecho ambiental de UICN, FAO y PNUMA), en el Perú existen, apenas en el área ambiental, 3.435 normas y casi todas se aplican a Loreto. Esto es mucho más que en Colombia (2.586), conocido por ser un país muy legalista y el doble que Ecuador (1.748).

En verdad, al estudiar esas leyes para entender la política nacional amazónica, lo peor es descubrir que cada una de ellas “va por su lado” y su conjunto no llega a ser consistente, coherente ni completo. Unas duplican y/o contradicen a las otras y a pesar de su abundancia dejan fisuras o brechas entre ellas. Al ya enorme número de leyes vigentes se suman los decretos legislativos y los de “emergencia”, de los que los gobiernos abusan tanto. Y, aumentando la confusión y el desorden, están la infinidad de decretos supremos que, por ejemplo, aprueban los reglamentos de las leyes y que, muchas veces, simplemente las ignoran o las “enmiendan”, “mejoran” o “amplían”. Muchas de las leyes están desconectadas de la realidad del país, con propuestas ideales, a veces utópicas, persiguiendo objetivos y especialmente vías para alcanzarlos que son incumplibles habida cuenta de la realidad. De otra parte, en especial las que se refieren específicamente a la Selva, son en general técnicamente inadecuadas para amplias regiones, como Loreto, pues fueron diseñadas pensando en la realidad costeña o serrana. Son extremadamente detallistas y puntuales, no dejando espacio para el sentido común y la lógica en el momento de aplicarlas a casos específicos.

Otro grave defecto de la legislación para la Amazonía es que sistemáticamente no toma en cuenta la situación real de la capacidad institucional regional para su aplicación efectiva y, contrariamente a toda lógica, encarga funciones adicionales, complejas y costosas a instituciones, que se sabe anticipadamente que no

#### *Bosque de leyes*

“Así fue definido el marco legal para la Amazonía. Demasiadas leyes, poco realistas, contradictorias y mal o nunca aplicadas.”

tienen ninguna capacidad de hacerlas cumplir. Normalmente, la ley que crea ese tipo de obligaciones debe garantizar el financiamiento de las instituciones que deben aplicarlas. Ejemplos de este tipo de leyes son las que se refieren a la titulación de propiedades y de comunidades, al apoyo a la producción agropecuaria, a las de carácter forestal y pesquero y, por cierto, a toda la legislación ambiental. Otro tema grave y reiterado es la falta de coordinación entre leyes que se refieren a sectores diferentes. Este problema, que se repite con los planes sectoriales, implica “borrar con el codo lo que se escribe con la mano” y afecta a todos los sectores, pero muy especialmente al ambiental. La falta de compatibilidad entre leyes de diferentes sectores se reproduce, asimismo, en un mismo sector, en especial en el agrario. Otro problema serio para la aplicación de las leyes es su periodo de vigencia, que frecuentemente es demasiado corto siendo que ellas, además, sufren cambios puntuales durante su vigencia a raíz de que se agregan nuevas leyes sobre otros asuntos del mismo u otros sectores. La legislación forestal peruana, por ejemplo, ha sido enteramente rehecha cinco veces desde 1963 y tres veces en los últimos 12 años, y los cambios indirectamente provocados por otras leyes durante sus vigencias son incontables.

**CUADRO 35.** Leyes, decretos-leyes y otros dispositivos importantes para el desarrollo de Loreto

Nombre o tema	Número/Fecha	Conceptos clave	Nivel
Decreto Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario	Ley N° 22175, publicada el 9 de mayo de 1978	Establece una estructura agraria con la finalidad de contribuir al desarrollo integral de las regiones de Selva y Ceja de Selva.	1
Ley del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana - IIAP	Ley N° 23374, publicada el 31 de diciembre de 1981	Institución de investigación científica y tecnológica para el desarrollo, especializada en el uso sostenible de la diversidad biológica en la Amazonía. Actualmente el IIAP se encuentra adscrito al MINAM (D. Leg 1013).	1
Ley General de Comunidades Campesinas	Ley N° 24656, publicada el 14 abril de 1987	Declara de necesidad nacional e interés social y cultural el desarrollo integral de las Comunidades Campesinas.	2
Ley de Promoción de las inversiones del sector agrario	Decreto Legislativo 653, publicado el 13 de septiembre de 1991	Declara como prioritario el desarrollo integral del Sector Agrario y promueve el uso eficiente de las tierras y las aguas.	2
Ley General de Pesca	Decreto Ley N° 25977, publicado el 22 de diciembre de 1992	Regula la actividad pesquera con el fin de promover su desarrollo sostenido como fuente de alimentación, empleo e ingresos y de asegurar un aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos, optimizando los beneficios económicos.	2
Ley Orgánica que norma la actividad de hidrocarburos en el territorio nacional	Ley N° 26221, publicada el 20 de agosto de 1993	El Estado promueve el desarrollo de las actividades de hidrocarburos sobre la base de la libre competencia y el libre acceso a la actividad económica.	1
Convenio 169 – OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes	Resolución Legislativa N° 26253, publicada el 5 de diciembre de 1993	Aprueba el "Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes", adoptado el 27 de junio de 1989.	1
Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas	Ley N° 26505, publicada el 17 de julio de 1995	Establece los principios generales necesarios para promover la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas.	2
Ley de control y vigilancia de las actividades marítimas, fluviales y lacustres	Ley N° 26620, publicada el 9 de junio de 1996	Regula los aspectos de control y vigilancia a cargo de la Autoridad Marítima, respecto de las actividades que se desarrollan en los ámbitos marítimo, fluvial y lacustre del territorio de la República.	2
Ley Orgánica de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales	Ley N° 26821, publicada el 26 de junio de 1997	Promueve y regula el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, renovables y no renovables, estableciendo un marco para el fomento a la inversión.	1

Nombre o tema	Número/Fecha	Conceptos clave	Nivel
Ley de Áreas Naturales Protegidas	Ley N° 26834, publicada el 4 de julio de 1997	Regula los aspectos relacionados con la gestión de las Áreas Naturales Protegidas y su conservación. Su reglamento fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 038-2001-AG, publicado el 26 de junio de 2001.	2
Ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica	Ley N° 26839, publicada el 16 de julio de 1997	Regula la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes. Su reglamento fue aprobado por Decreto Supremo N° 068-2001-PCM, publicado el 21 de junio de 2001.	1
Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía	Ley N° 27037, publicada el 30 de diciembre de 1998	Promueve el desarrollo sostenible e integral de la Amazonía, estableciendo las condiciones para la inversión pública y la promoción de la inversión privada.	3
Ley Forestal y de Fauna Silvestre	Ley N° 27308, publicada el 15 agosto de 2000	Norma, regula y supervisa el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre del país. Esta Ley perderá vigencia al día siguiente de la publicación del reglamento de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 29763, publicada 22 julio 2011)	2
Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental	Ley N° 27446, publicada el 23 de abril de 2001	Crea el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), como un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión.	3
Ley de Canon	Ley N° 27506, publicada el 10 de julio de 2001	Determina los recursos naturales cuya explotación genera canon y regula su distribución en favor de los gobiernos regionales y gobiernos locales de las zonas donde se exploten los recursos naturales.	1
Estrategia Nacional de Diversidad Biológica	Decreto Supremo N° 102-2001-PCM, publicado el 5 de septiembre de 2001.	Presenta como Visión al 2021: el Perú es el país en el mundo que obtiene para su población los mayores beneficios de su diversidad biológica, conservando, usando sosteniblemente y restaurando sus componentes para la satisfacción de las necesidades básicas, el bienestar y la generación de riqueza para las actuales y futuras generaciones.	2
Ley de Bases de la Descentralización	Ley N° 27783, publicada el 20 de julio de 2002	Desarrolla el Capítulo de la Constitución Política sobre Descentralización que regula la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada, correspondiente al Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.	1
Ley que establece el régimen de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos	Ley N° 27811, publicada el 10 de agosto de 2002	Promueve el respeto, la protección, la preservación, la aplicación más amplia y el desarrollo de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas. Así también promueve la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de estos conocimientos colectivos.	3
Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	Ley N° 27867, publicada el 18 de noviembre de 2002	Establece y norma la estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales. Define la organización democrática, descentralizada y desconcentrada del Gobierno Regional conforme a la Constitución y a la Ley de Bases de la Descentralización.	1
Ley del sistema portuario nacional	Ley N° 27943, publicada el 1 de marzo de 2003	Promueve el desarrollo y la competitividad de los puertos, así como facilita el transporte multimodal, la modernización de las infraestructuras portuarias y el desarrollo de las cadenas logísticas en las que participan los puertos. Su reglamento fue aprobado por Decreto Supremo N° 003-2004-MTC, publicado el 4 de febrero de 2004.	3
Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada	Ley N° 28059, publicada el 12 de agosto de 2003	Establece el marco normativo para que el Estado, en sus tres niveles de gobierno, promueva la inversión de manera descentralizada como herramienta para lograr el desarrollo integral, armónico y sostenible de cada región, en alianza estratégica entre los gobiernos regionales locales, la inversión privada y la sociedad civil.	1

Nombre o tema	Número/Fecha	Conceptos clave	Nivel
Ley de protección al acceso a la diversidad biológica peruana y los conocimientos colectivos de los Pueblos Indígenas	Ley N° 28216, publicada el 1 de mayo de 2004	Otorga protección al acceso a la diversidad biológica peruana y a los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas.	2
Ley del sistema de acreditación de los gobiernos regionales y locales	Ley N° 28273, publicada el 08 de junio de 2004	Regula el Sistema de Acreditación de los gobiernos regionales y locales para garantizar la transferencia de competencias, funciones, atribuciones y recursos del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales, y optimizar la calidad de los servicios públicos.	1
Reglamento de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos	Decreto Supremo N° 032-2004-EM, publicado el 21 de agosto de 2004	Regula las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, con el fin de obtener la recuperación máxima eficiente de los hidrocarburos de los reservorios, dentro de condiciones que permitan operar con seguridad y protección del ambiente.	1
Reglamento de Zonificación Ecológica Económica - ZEE	Decreto Supremo N° 087-2004-PCM, publicado el 23 de diciembre de 2004	Describe a la ZEE como un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales.	1
Ley General del Ambiente	Ley N° 28611, publicada el 15 de octubre de 2005	Establece los principios y normas básicas para asegurar el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, así como el cumplimiento del deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes.	1
Reglamento para la protección ambiental de las actividades de hidrocarburos	Decreto Supremo N° 015-2006-EM, publicado el 3 de marzo de 2006	Regula la gestión ambiental de las actividades de exploración, explotación, refinación, procesamiento, transporte, comercialización, almacenamiento y distribución de hidrocarburos, durante su ciclo de vida, con el fin primordial de prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar y remediar los impactos ambientales negativos derivados de tales actividades.	1
Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en contacto inicial	Ley N° 28736, publicada el 18 de mayo de 2006	Establece el régimen especial transectorial de protección de los derechos de los Pueblos Indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, garantizando en particular sus derechos a la vida y a la salud, salvaguardando su existencia e integridad. Su Reglamento fue aprobado por Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES, publicado el 15 de octubre de 2007.	3
Ley general de electrificación rural	Ley N° 28749, publicada el 1 de junio de 2006	Establece el marco normativo para la promoción y el desarrollo eficiente y sostenible de la electrificación de zonas rurales, localidades aisladas y de frontera del país.	3
Ley que regula los pasivos ambientales del sub sector hidrocarburos	Ley N° 29134, publicada el 17 de noviembre de 2007	Regula la gestión de los pasivos ambientales en las actividades del subsector hidrocarburos con la finalidad de reducir o eliminar sus impactos negativos en la salud, en la población, en el ecosistema circundante y en la propiedad.	1
Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente	Decreto Legislativo N° 1013, publicado el 14 de mayo de 2008	Crea el Ministerio del Ambiente, establece su ámbito de competencia sectorial y regula su estructura orgánica y sus funciones.	2
Ley que crea el Organismo Supervisor de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre	Decreto Legislativo N° 1085, publicado el 28 de junio de 2008	Crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre- OSINFOR, como órgano adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, encargado de la supervisión y fiscalización del aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque.	2

Nombre o tema	Número/Fecha	Conceptos clave	Nivel
Régimen Temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales	Decreto Legislativo N° 1089, publicado el 28 de junio de 2008	Declara de interés público nacional la formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas, a nivel nacional, por un período de 4 años contados a partir de la vigencia del Decreto Legislativo.  En su reglamento (Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA, publicado el 14 de diciembre de 2008) se establece que este régimen no es aplicable a: (1) Los territorios de comunidades campesinas y nativas; (2) Las áreas de uso público, forestales, de protección, las que constituyan sitios o zonas arqueológicas y aquellas declaradas como parte integrante del Patrimonio Cultural de la Nación; (3) Los terrenos destinados a proyectos hidroenergéticos y de irrigación, o cualquier otro proyecto especial creado o por crearse; y (4) Las áreas eriazas que se encuentran comprendidas en procesos de inversión privada, las declaradas de interés nacional y las reservadas por el Estado.	1
Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental	Ley N° 29325, publicada el 5 de marzo de 2009	Crea el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA. El Sistema tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente.	2
Ley de Recursos Hídricos	Ley N° 29338, publicada el 31 de marzo de 2009	Regula el uso y gestión de los recursos hídricos. Comprende el agua superficial, subterránea, continental y los bienes asociados a esta. Se extiende al agua marítima y atmosférica en lo que resulte aplicable.	1
Reglamento de Ordenamiento Pesquero de la Amazonía Peruana	Decreto Supremo N° 015-2009-PRODUCE, publicado el 1 de mayo de 2009	Establece las bases para el aprovechamiento racional y sostenible de los recursos hidrobiológicos y el desarrollo de la pesquería amazónica, así como la preservación de los ecosistemas y de la diversidad biológica.	1
Política Nacional del Ambiente	Decreto Supremo N°012-2009-MINAM, publicado el 23 de mayo de 2009	Tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona.	1
Actualización del Plan Maestro de las Áreas Naturales Protegidas	Decreto Supremo N° 016-2009-MINAM, publicado el 3 de septiembre de 2009	Contiene los lineamientos de política y planeación estratégica de las Áreas Naturales Protegidas en su conjunto, el marco conceptual para la constitución y operación a largo plazo de las Áreas Naturales Protegidas del SINANPE, Áreas de Conservación Regionales y Áreas de Conservación Privadas.	3
Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental	Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, publicado el 25 de septiembre de 2009	Desarrolla los instrumentos de gestión ambiental del SEIA: (1) Declaración de Impacto Ambiental – DIA (Categoría I). (2) El Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado – EIA-sd (Categoría II). (3) El Estudios de Impacto Ambiental Detallado – EIA-d (Categoría III). (4) La Evaluación Ambiental Estratégica – EAE.	2
Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos	Decreto Supremo N° 001-2010-AG, publicado el 24 de marzo de 2010	Desarrolla un Título sobre las Aguas Amazónicas, con el objetivo de regular los procesos de gestión integrada de los recursos hídricos de la Amazonía peruana, para lograr su conservación, protección de su calidad y uso sostenible; respetando los usos y costumbres ancestrales de las comunidades nativas e indígenas que la habitan.	1

Nombre o tema	Número/Fecha	Conceptos clave	Nivel
Ley que homologa el canon y sobrecanon por la explotación de petróleo y gas.	Ley N° 29693, publicada el 2 de junio de 2011, entró en vigencia a partir del 01 de enero del 2012.	Homologa las asignaciones presupuestales referidas a la participación de la renta por la explotación de petróleo y gas en los departamentos de Piura, Tumbes, Loreto, Ucayali y en la provincia de Puerto Inca del departamento de Huánuco.	2
Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	Ley N° 29785, publicada el 6 de setiembre de 2011	Desarrolla el contenido, los principios y el procedimiento del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios respecto a las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente.	1
Reglamento de la Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios reconocido en el Convenio 169 de la OIT	Decreto Supremo N° 001-2012-MC, publicado el 3 de abril de 2012	Indica que los gobiernos regionales y locales sólo podrán promover procesos de consulta, previo informe favorable del Viceministerio de Interculturalidad, quien ejerce el rol rector en todas las etapas del proceso de consulta. Corresponde a los gobiernos regionales y locales la decisión final sobre la medida.	1

**Notas.** (1) Determinante, (2) Muy importante, (3) Importante, (4) Significante.  
Elaboración propia.

El resultado de esos y otros problemas es que lo esencial de las leyes no se cumple y si son cumplidas, es apenas epidérmicamente. La legislación forestal que es, sin duda, una de las más quebrantadas, es un buen ejemplo de esta situación (Dourojeanni, 2011).

En el nivel regional también existen muchos dispositivos legales de considerable importancia para el desarrollo regional, pero esos por lo menos tienen la virtud de haber sido generados y hasta cierto punto discutidos localmente. En el cuadro 36 se citan algunas de las principales ordenanzas, especialmente referidas a cuestiones de ordenamiento territorial y ambiente.

**CUADRO 36.** Ordenanzas Regionales de gran influencia para el desarrollo de Loreto

Nombre o tema	Número/Fecha	Conceptos clave	Nivel
Declara la cuenca del río Nanay como zona de exclusión para actividades de extracción minera y para aquellos que alteren la cobertura vegetal	Ordenanza N° 006-2003-CR/GRL, de fecha 21 de febrero de 2003	Declara la zona de exclusión para las actividades de extracción minera y aquellas que alteren la cobertura vegetal. Asimismo, se define la cuenca del río Nanay	2
Declara veda estacional de pesca comercial en la cuenca del río Nanay	Ordenanza N° 006-2004-CR/GRL, de fecha 16 de marzo de 2004	Declara que la veda para la extracción comercial de peces de consumo humano, en la cuenca del río Nanay, durante el período comprendido entre los meses de noviembre y abril de cada año, con la finalidad de favorecer los procesos de producción de los peces y organizar la sostenibilidad de su aprovechamiento.	2
Estrategia Regional de Diversidad Biológica de Loreto	Ordenanza N° 005-2006-CR/GRL, de fecha 10 de julio de 2006	Ordena y prioriza acciones conducentes al logro de la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica de la región, como base para su desarrollo.	1
Crea el Programa de Conservación, Gestión y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica de Loreto- PROCREL	Ordenanza N° 009-2006-CR/GRL, modificada por Ordenanza N° 011-2009-GRL-CR, de fecha 12 de junio de 2009	El objetivo del PROCREL es contribuir al desarrollo sostenible de la región Loreto, mediante la implementación de políticas públicas y estrategias de gestión de áreas de conservación regional y de los servicios ambientales que brindan, así como de los procesos ecológicos priorizados por su importancia para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica regional, con la consecuente reducción de la pobreza y pobreza extrema de la población.	2

Nombre o tema	Número/Fecha	Conceptos clave	Nivel
Aprueba el Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y Fauna Silvestre de Loreto	Ordenanza N° 006-2007-GRL-CR, de fecha 11 de abril de 2007, modificada por Ordenanza N° 017-2009-GRL-CR, de fecha 17 de setiembre de 2009	Crea el programa con el objetivo de proponer políticas, estrategias y normas a nivel regional sobre el aprovechamiento sostenible de recursos forestales y de fauna silvestre con participación de los actores involucrados, y controlar y supervisar la aplicación de las normas y estrategias en concordancia con las políticas nacionales.	1
Aprueba la propuesta del Área de Conservación Regional Comunal Tamshiyacu Tahuayo	Ordenanza N° 011-2007-GRL-CR, de fecha 21 de mayo de 2007	Aprueba la propuesta del ACR CTT cuyo objetivo es conservar los ecosistemas de bosques de altura y bosques inundables del río Tahuayo, Tamshiyacu y quebrada Blanco, garantizando el uso sostenible de los recursos de flora y fauna silvestre que realizan las poblaciones locales bajo prácticas sostenibles, promoviendo el desarrollo local y de Loreto en general.	2
Declara de interés regional y necesidad pública y prioritaria para el desarrollo de la región el aprovechamiento de la caña brava.	Ordenanza N° 022-2007-GRL-CR, de fecha 12 de octubre de 2007	Declara de interés regional y necesidad pública y prioritaria el aprovechamiento de la caña brava, ante el crecimiento de materia prima para biocombustible en los mercados internacionales.	3
Aprueba la propuesta del Área de Conservación Regional Ampiyacu Apayacu	Ordenanza N° 024-2007-GRL-CR, de fecha 09 de diciembre de 2007	Aprueba la propuesta del ACR AA, que tiene el objetivo de conservar los ecosistemas de la selva amazónica al norte del río Amazonas entre las cuencas de los ríos Ampiyacu y Apayacu, garantizando el acceso a perpetuidad a los recursos naturales por parte de los pobladores, de las comunidades nativas que ahí se establecen y el uso sostenible de los recursos de flora y fauna.	2
Aprueba los Lineamientos de Cooperación Internacional de la Región Loreto	Ordenanza N° 0001-2008-GRL-CR, de fecha 04 de enero de 2008	Documento orientador de las políticas regionales en materia de cooperación internacional, expresados en el propósito común de mejorar la calidad de vida de la población más necesitada, así como la erradicación de la pobreza.	3
Da por concluido el proceso de transferencia de las facultades que corresponden a las funciones específicas de literales "e" y "q" del artículo 51 de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales	Ordenanza N° 002-2008-GRL-CR, de fecha 04 de enero de 2008	Esta norma la emitió el GOREL ante la ausencia de la Resolución Ministerial que diera por concluida la prestación de los servicios y el proceso de transferencia de funciones específicas, contenidos en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, relacionados a:  e) Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción.  q) Otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional.	1
Se constituye la Agencia de Fomento de la Inversión Privada de la Amazonía.	Ordenanza N° 005-2008-GRL-CR, de fecha 09 de febrero de 2008	Crea esta agencia en el marco de la Ley de Promoción de la Inversión Descentralizada (Ley N° 28059), como órgano especializado, consultivo y de coordinación con el sector privado en la promoción de la inversión. Esta agencia está conformada por los Gobiernos Regionales de Loreto, Madre de Dios, Ucayali, San Martín y Amazonas.	2
Declara de interés regional el Ordenamiento Territorial del Departamento de Loreto.	Ordenanza N° 007-2008-GRL-CRL, de fecha 15 de abril de 2008	Precisa que el Ordenamiento Territorial se basará en la Zonificación Ecológica Económica y otros instrumentos del ordenamiento territorial vigente.	1
Crea el Organismo Público Infraestructura para la Productividad- OPIPP	Ordenanza N° 009-2008-GRL-CRL, de fecha 15 de abril de 2008, modificada por Ordenanza N° 014-2009-GRL-CR, de fecha 18 de agosto de 2009	Crea la OPIPP como órgano público ejecutor del Gobierno Regional de Loreto, con personería jurídica de derecho público, con autonomía técnica y administrativa, cuya responsabilidad será la de promover y/o ejecutar los proyectos de infraestructura de alcance e impacto regional que requieran financiamiento interno y/o externo. Se encarga además de dirigir la post-inversión, desarrollando condiciones de sostenibilidad y monitoreo de los proyectos de inversión que se promuevan y ejecuten en el ámbito regional.	3

Nombre o tema	Número/Fecha	Conceptos clave	Nivel
Aprueba el Programa Regional Concertado de Agrobiodiversidad de la Región Loreto y su Plan de Acción para su implementación	Ordenanza N° 013-2008-GRL-CRL, de fecha 09 de mayo de 2008	Herramienta de gestión que promueve la conservación, la producción sostenible y la gestión participativa de la agrobiodiversidad en la Región Loreto, teniendo en cuenta la protección a los recursos genéticos y el conocimiento asociado a los pueblos amazónicos.	3
Declara de interés público regional la conservación y protección de la cuenca del río Nanay y las cabeceras de cuenca de los ríos Mazan y Arabela.	Ordenanza N° 014-2008-GRL-CRL, de fecha 09 de mayo de 2008	Tiene por objetivo garantizar la provisión de agua para la ciudad de Iquitos y aledaños, la provisión de recursos naturales esenciales para los pobladores de las comunidades de estas cuencas y la conservación de la diversidad biológica.	1
Normas técnicas de las condiciones ambientales y de cuidado para el adecuado mantenimiento y bienestar de mamíferos acuáticos amazónicos	Ordenanza N° 018-2008-GRL –CR, de fecha 09 de junio de 2008	De aplicación para las personas naturales o jurídicas que realicen directa o indirectamente actividades de pesca o acuicultura, así como aquellas cuyo propósito es la cautividad de mamíferos acuáticos amazónicos con fines de rehabilitación (bufeo colorado, bufeo negro y manatí amazónico)	3
Aprueba Propuesta del Área de Conservación Regional Comunal Alto Nanay-Pintuyacu – Chambira	Ordenanza N° 030-2008-GRL-CR, de fecha 14 de diciembre de 2008	Aprueba la propuesta de ACR, cuyo objetivo es conservar los recursos naturales y los ecosistemas frágiles de bosques sobre arena blanca, bosques inundables, arena negra y bosques de altura de la cuenca alta del Nanay, Pintuyacu – Chambira, garantizando la provisión de servicios ambientales y el aprovechamiento sostenible de los recursos de flora y fauna silvestre que realizan las poblaciones locales bajo prácticas sostenibles y promoviendo el desarrollo local y regional.	2
Declara de interés público regional la conservación y protección de las cabeceras de cuencas ubicadas en los ríos de la Región Loreto.	Ordenanza N° 020-2009-GRL-CR, de fecha 15 de octubre de 2009	Con el objetivo de proteger los importantes procesos ecológicos, garantizar la protección del recurso hídrico y la provisión de recursos naturales esenciales para los pobladores de las comunidades de éstas cuencas y la conservación de la diversidad biológica, a través de la preservación de los corredores ecológicos.	2
Reglamento de organización y funciones del Gobierno Regional de Loreto	Ordenanza N° 002-2010-GRL-CR, de fecha 08 de enero de 2010	Incluye las funciones sectoriales nacionales transferidas del Gobierno Nacional al Gobierno Regional de Loreto.	2
Aprueba el Plan de Cooperación Internacional no reembolsable de la región Loreto 2010-2013	Ordenanza N° 010-2010-GRL-CR, de fecha 10 de junio de 2010	Define los objetivos estratégicos y lineamientos de política a ser cumplidos en el período 2010-2013 por las entidades públicas y privadas que vienen desarrollando actividades de cooperación técnica internacional.	2
Aprueba la adecuación de la Comisión Ambiental Regional Loreto, CAR Loreto	Ordenanza N° 014-2010-GRL, de fecha 06 de agosto de 2010	Se adecua la CAR Loreto como instancia de gestión ambiental encargada de coordinar y concertar la política ambiental regional, promoviendo el diálogo y el acuerdo entre los sectores público, privado y sociedad civil, articulando las políticas con el Ministerio del Ambiente.	2
Declara de interés público regional la Conservación de la Diversidad Biológica del territorio y los valores culturales del pueblo Majjuna,	Ordenanza N° 001-2011-GRL-CR, de fecha 28 de abril de 2011	Con el objetivo de garantizar la conservación de los ecosistemas, la diversidad biológica y la provisión de los recursos naturales y servicios ecosistémicos.	2

Nombre o tema	Número/Fecha	Conceptos clave	Nivel
Medidas de formalización del sector forestal para la lucha contra la tala y comercialización ilegal de madera en la Región Loreto	Ordenanza N° 005-2011-GRL-CR, de fecha 20 de junio de 2011. Plazo ampliado por Ordenanza N° 013-2011-GRL-CR.	Estas medidas tienen como fin lograr la reducción de las actividades ilegales en la región y la formalidad en su transformación, almacenamiento y transporte de productos forestales en su estado natural y transformación primaria. Mediante Ordenanza N° 013-2011-GRL-CR (17 de octubre de 2011), se establece que a partir del 12 de julio de 2012 todos los productos forestales transportados fuera de la Región Loreto deberán tener transformación primaria, como mínimo.	1
Declara al departamento de Loreto como región libre de cultivos genéticamente modificados (transgénicos)	Ordenanza N° 006-2011-GRL-CR, de fecha 23 de junio de 2011	Tiene la finalidad de preservar su diversidad biológica y riqueza ecológica, así como el respeto a los valores culturales y sociales asociados a su situación de centro de origen y domesticación de cultivos regionales.	3
Estrategia Regional de Cambio Climático de Loreto - ERCC	Ordenanza N° 009-2011-GRL-CR, de fecha 14 de agosto de 2011	Tiene por objetivo reducir los efectos del cambio climático y aprovechar las oportunidades del mismo, mediante la implementación de planes, programas, proyectos, actividades y obras basadas en medidas de adaptación y mitigación, reduciendo las emisiones de los gases de efecto invernadero con el uso de tecnologías limpias, incorporando a la economía de la región los servicios ambientales que mejoran la calidad de vida del poblador loreto.	1
Política Ambiental Regional de Loreto	Ordenanza N° 018-2011-GRL-CR, de fecha 16 de diciembre de 2011	Tiene por objetivos: (1) Establecer un sistema regional de gestión ambiental; (2) Optimizar la coordinación entre la autoridad ambiental nacional y los diferentes actores y niveles de gestión regional; (3) Lograr la participación responsable del sector público, privado y de la sociedad civil; (4) Realizar el ordenamiento territorial de la región en base a la ZEE, entre otros.	1
Aprueba la propuesta del Área de Conservación Regional Majuna	Ordenanza N° 001-2012-GRL-CR, de fecha 04 de febrero de 2012, modificada por Ordenanza N° 008-2012-GRL-CR de fecha 14 de marzo de 2012	Aprueba la propuesta de ACR, cuyo objetivo es conservar los ecosistemas existentes, especialmente las terrazas altas y cabeceras de cuerpos de agua, garantizando a la población local la provisión de recursos naturales, agua y otros servicios ecosistémicos.	2
Aprueba el establecimiento de las zonas de influencia en Áreas de Conservación Regional de Loreto	Ordenanza N° 003-2012-GRL-CR, de fecha 07 de marzo de 2012	Estas zonas de influencia tienen como objetivo minimizar el impacto negativo de las actividades humanas en los valores de las Áreas de Conservación Regional, garantizando la conservación de la diversidad biológica y la provisión de recursos naturales esenciales para los pobladores de las comunidades adyacentes al área.	2

**Notas:** (1) Determinante, (2) Muy importante, (3) Importante, (4) Significante.  
Elaboración propia.

## 4.2 La planificación del desarrollo

La planificación en el Perú ha tenido sus mejores momentos en los años 1970, cuando existió un sistema de planificación nacional bastante participativo, determinante de estrategias claras y cuantificadas para alcanzar objetivos nacionales y regionales, gracias al Instituto Nacional de Planificación (INP) y a la asistencia técnica de la Oficina Nacional de Recursos Naturales (ONERN). Pero este sistema, que en Loreto estuvo representado por instituciones cuyos nombres cambiaron como CDRO, ORDELOR y CORDELOR, fue progresivamente disminuido hasta ser formalmente eliminado en 1992. Solo en el último gobierno reapareció cierto interés por



el planeamiento bajo el nombre de Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), una institución notoriamente débil y carente de recursos<sup>29</sup>. Sin embargo, poco antes de terminar el mandato presidencial, consiguió producir el “Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021”, llamado “Plan Bicentenario” (CEPLAN, 2010a), que fue aprobado y dejado en suspenso, meses después, por el gobierno actual. En el intervalo previo, apenas se dieron, esporádicamente, lineamientos generales que no decían nada más que lo obvio, o sea buenas intenciones declarativas y sin mayor sustento. Lo más parecido a un Plan Nacional, antes del Plan Bicentenario, ha sido el llamado Acuerdo Nacional, elaborado en 2002.

Las inversiones son filtradas por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), pero este no sustituye un sistema de planificación. Peor aún, las grandes decisiones que afectan a la Amazonía, tales como la construcción de las interoceánicas Norte, Sur y Centro, no pasaron ni pasan a través de ese Sistema que, de otra parte, como su nombre lo indica se limita a examinar la viabilidad económica y financiera de los proyectos, pero no su relación con otras inversiones ni con el entorno social y ambiental, ni tampoco su viabilidad socioambiental. Además, por definición, el SNIP no examina las inversiones privadas, aunque muchas veces estas se relacionen con inversiones públicas en infraestructura. Gran parte del devenir de Loreto depende, sin embargo, de las inversiones privadas como las que se hacen en petróleo, sin que ellas sean parte de un plan que diga, por ejemplo, dónde, cómo y cuándo. Es así que esa falta de planeamiento produce duplicaciones, interacciones indeseables y toda clase de malgasto de recursos. Además, tal como funciona hoy, la planificación nacional carece de mecanismos participativos.



29 El CEPLAN fue creado en 2008. No cuenta con la capacidad para actuar como rector del sistema de planeamiento a nivel nacional. La Dirección Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico, es decir el órgano técnico responsable del proceso de planeamiento estratégico y de la coordinación con los órganos integrantes del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, el sector privado y la sociedad civil, está conformado apenas por seis personas, de las que solo cuatro son profesionales.

### CUADRO 37. Políticas y planes nacionales y regionales revisados

#### A nivel nacional:

Acuerdo Nacional: Octava Política y Décimo Novena Política.

Política Nacional del Ambiente.

Política Energética Nacional 2010-2040.

Política Nacional del Sector Transporte.

Política Agraria 2012-2016.

Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos.

Plan Perú 2021. Plan Bicentenario.

Plan Nacional de Acción Ambiental. Perú 2011-2021.

Estrategia Nacional Forestal. Perú 2002-2021.

Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal.

Estrategia Nacional para las Áreas Naturales Protegidas.

Estrategia Nacional para la Conservación de Humedales en el Perú.

Plan Nacional de Reforestación.

Plan Nacional Anticorrupción Forestal y de Fauna Silvestre.

Estrategia Nacional de Diversidad Biológica.

Estrategia Nacional de Cambio Climático.

Plan Referencial de Energía al 2015.

Plan Referencial de Uso Eficiente de la Energía 2009-2018.

Plan Nacional de Promoción de Palma Aceitera.

Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal.

Plan Vial Nacional.

Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2012-2016.

#### A nivel regional:

Política Ambiental Regional de Loreto.

Lineamientos de Política de Desarrollo Institucional en el aspecto económico.

Lineamientos de Política de Desarrollo Institucional en el aspecto ambiental.

Plan de Desarrollo Regional Concertado 2008-2021.

Plan de Acción Ambiental Regional 2011-2021 y Agenda Ambiental Regional.

Estrategia Regional de la Diversidad Biológica de Loreto.

Plan Estratégico Regional del Sector Agrario de Loreto 2009-2015 (PERSA).

Plan Estratégico Regional de Turismo 2007-2015 (PERTUR).

Plan Concertado de Desarrollo Económico Productivo Agrario, Acuicola y Pesquero de Loreto 2011-2016.

Plan Vial Departamental Participativo de Loreto 2006-2015.

Plan Estratégico Institucional 2011-2014.

Estrategia Regional de Cambio Climático.

#### A nivel regional:

Estrategia Integral de Manejo y Protección de los Procesos Ecológicos y Evolutivos Esenciales para la Conservación.

Plan Estratégico Regional Exportador.

Plan Regional de Cooperación Internacional No reembolsable 2010-2013.

Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Región Loreto.

Plan Estratégico Institucional 2011-2017 DREM.

Plan Regional de Prevención y Atención de Desastres 2006.

Plan Regional de Operaciones de Emergencia (PROE) Junio de 2007.

Plan Estratégico del IIAP.

Elaboración propia.

Cabe pues preguntar ¿Es realmente la planificación una herramienta que viene orientando el desarrollo en la Región de Loreto? ¿Qué tan estratégica es la planificación que influye el desarrollo de la región más extensa del Perú? ¿Está orientada a resultados? ¿Se prevé la coordinación entre actores? ¿Existe retroalimentación? ¿Qué tan coherentes y articulados son los planes? Y la pregunta final es ¿Para qué sirven?

Para responder estas preguntas se revisó una muestra de 33 planes y/o estrategias de desarrollo, de los que 17 son nacionales y 16 regionales, además de 10 documentos con lineamientos de política que puedan tener un impacto en el desarrollo del departamento de Loreto, así como los instrumentos normativos que los aprueban. De otra parte, Loreto tiene por lo menos 36 planes vigentes (cuadro 37) que, en teoría, afectan su desarrollo<sup>30</sup>.

Los planes loretanos, en su mayoría, siguen los aspectos formales de la metodología de la planificación estratégica. Así, de los 16 planes regionales revisados, 10 planes tienen análisis FODA<sup>31</sup>, 13 muestran una visión de desarrollo, y 11 del total presentan la misión institucional del sector o entidad que las aprueba. Casi la totalidad presenta, en base a datos cuantitativos, la situación de la región y/o del sector de interés, y varios buscan resumir de manera organizada (principalmente en base a matrices) los objetivos, estrategias, acciones –y cuando existen– los indicadores de desempeño. Sin embargo, a pesar de que los planes loretanos sugieren ser en primera instancia, metodológicamente correctos, como se verá presentan múltiples limitaciones y deficiencias que, en la práctica, no les permite orientar el desarrollo de la región. En casi todos los casos, los planes son apenas una lista de hechos bien conocidos (el diagnóstico) acompañados de una lista de proyectos que frecuentemente no tienen relación con lo que el diagnóstico sugiere.

#### 4.2.1 Calidad y uso del diagnóstico

Los planes examinados poseen, como es de praxis, un diagnóstico que frecuentemente es la parte más extensa del documento. En general, estos son apenas cúmulos de informaciones estadísticas bien conocidas que no siempre están relacionadas al tema del plan. Raramente son completos o aportan informaciones novedosas o valiosas. Pero, prácticamente en todos los casos se caracterizan por la falta de análisis crítico, no revelando las causas reales de la situación que se pretende resolver. En consecuencia, los planes no enfrentan el verdadero problema. Peor aún, en general los análisis son fragmentarios pues no ven todas las dimensiones del problema a

30 En este trabajo el examen se ha concentrado en los planes con relevancia en materia ambiental y de recursos naturales, así como los relativos al crecimiento económico regional. Pero hay varios otros planes.

31 FODA (en inglés SWOT), es la sigla de una herramienta analítica que permite trabajar con toda la información que posea sobre un emprendimiento. Es útil para examinar sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas. Examina la interacción entre las características particulares del plan o proyecto y el entorno en el cual este compete o se desarrolla.



resolver. Por ejemplo, los planes viales deberían comenzar por analizar las ventajas y desventajas para interconectar determinadas zonas o poblados viendo todas las alternativas disponibles (aérea, carretera, hidrovia, ferroviaria) y no optar a *priori* por una de ellas. Antes de pensar en construir nuevas vías, parecería lógico entender bien el motivo por el que las ya existentes no operan debidamente o no estimulan el desarrollo y luego enfrentar esos problemas antes de lanzarse a hacer más obras que podrían ser también descuidadas. La prioridad que se otorgue a una vía sobre otra debería ser el resultado de un examen metódico y comparativo de cada caso. Y, asimismo, debe analizarse con otros sectores las implicaciones que para estos tiene una nueva vía, por ejemplo temas de migración, de necesidades de expansión de puestos de salud y de escuelas, etc. Nada de eso se lee en los diagnósticos analizados.

#### **4.2.2 Carácter estratégico de la planificación que afecta a Loreto**

De los 33 planes revisados, 23 presentan una cierta visión de desarrollo y de estos únicamente 13 tienen plazo determinado. Asimismo, solo 4 planes realizaron estudios prospectivos y únicamente 13 planes presentaron un análisis FODA. Por otro lado, en cuanto a objetivos, metas y cursos de acción, si bien casi la totalidad de planes presenta objetivos, generales o específicos, no todos representan resultados finales mensurables con metas concretas a alcanzar a nivel de productos o de resultados. De hecho, del total de planes revisados, solo 5 presentaron metas mensurables y 11 mostraron metas mensurables apenas a nivel de resultados (*outcomes*) o de productos (*outputs*), pero no de ambos.

Entre 16 planes loretanos, la mitad no presenta metas mensurables a alcanzar y 6 muestran metas solo a nivel de productos o de resultados. Solo 2 planes tienen metas estratégicas. Tres, cuentan apenas con cursos de acción estratégicos. La mayoría de planes presentan acciones, pero muchas de estas carecen de metas concretas a seguir.

Muy vinculado a esto se encuentran los cursos de acción. La mitad de planes presentaron acciones no estratégicas, es decir, acciones sin un horizonte claro hacia donde enfocarse. Sumado a esto, cabe resaltar que en muchos casos los planes no mostraron un alineamiento ordenado y concreto entre las diferentes fases del proceso de planeamiento, sino que simplemente se acumulan temas superponiendo unos con otros. Estos planes, por lo general, son los primeros en abandonarse dado que en vez de simplificar una estrategia, la dificultan. Finalmente, con respecto a los indicadores de desempeño, que son muy importantes a la hora de monitorear y evaluar el plan, solo 15 planes contaban con ellos, y en algunos casos estos indicadores medían únicamente resultados finales o resultados intermedios o los productos, pero no todos ellos. En los planes de Loreto ocurre lo mismo: 6 no presentan indicadores, 5 presentan indicadores solo a nivel de productos o de resultados y 3 sí presentan indicadores, pero estos no están ligados a ninguna meta.

#### **4.2.3 La coordinación entre planes, muchos planes**

Uno de los problemas más serios en la planificación existente para Loreto, como para todo el país, es la enorme falta de coherencia entre los planes nacionales, sectoriales nacionales, regionales y sectoriales regionales. Se habla mucho de la necesidad de coordinar y articular acciones, pero eso es lo que menos ocurre en la práctica. Como se ha visto, el único plan estratégico nacional, aunque no aprobado, es el Plan Bicentenario. Este, por lo menos, recoge iniciativas de planeamiento de todos los sectores y regiones y las trata en conjunto aunque realmente no las compatibiliza. Pero se trata de un documento muy superficial, hecho apresuradamente por un gobierno saliente. Otro documento que hace un esfuerzo por juntar las partes y darle una semblanza de conjunto ordenado es el Plan de Desarrollo Regional Concertado 2008-2021, aunque es aún más general y no cumple otros requisitos mínimos para poder ser considerado un plan viable.

Todos los demás planes son sectoriales, tanto a nivel nacional como a nivel regional. Esos tienen propuestas concretas para Loreto pero estas suelen cambiar de gobierno a gobierno e, inclusive, con cada cambio ministerial. En general, son apenas enunciados de inversiones y no son coordinados entre los sectores ni con las regiones.



Son tan “sectoriales” que ninguno toma en cuenta lo que dicen otros sectores e inclusive sus propios sub-sectores. Casos extremos se dan en el Sector Transportes y en el Sector Agricultura. En el primero, por ejemplo, los planes referentes a transporte acuático, vial o ferroviario no son compatibilizados entre sí. En Agricultura, el planeamiento sectorial no coincide con el planeamiento del subsector forestal ni con otros planes más casuísticos como el de biocombustibles o el específico para la palma aceitera. Los diagnósticos mencionan el problema de la deforestación, pero el mismo plan promueve cultivos industriales sin siquiera especificar que estos deben llevarse a cabo sobre tierras ya deforestadas y sin uso o sobre suelos con capacidad de uso apropiada. Ninguno toma en cuenta la correlación entre desarrollo agropecuario y desarrollo forestal o entre estos y el desarrollo de los transportes o el avance en titulación de la propiedad rural ni, tampoco, con las premisas de sus propios diagnósticos.

Si bien hay planes regionales que se articulan con políticas y/o planes nacionales, como el [Plan Regional del Sector Agrario de Loreto 2009-2015](#), que busca alinear sus objetivos con la [Política Nacional Agraria](#), o el [Plan Regional de Prevención y Atención de Desastres de Loreto](#) sustentado en el [Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres](#), lo cierto es que entre los mismos planes regionales no suele existir relación alguna. Así, encontramos planes regionales como el [Plan Vial Departamental Participativo de Loreto](#), que identifica ejes de integración económica y territorial en base a su dinámica económica (provisión de recursos, intercambio comercial, etc.) que no son tomados en cuenta en el [Plan Estratégico Regional Exportador](#) o en el [Plan Concertado de Desarrollo Económico Productivo del Sector Agrario, Acuicultura y Pesquero de la Región Loreto 2011-2016](#). Como resultado, no hay coherencia entre las propuestas de estos tres planes que, en teoría, tienen en común responder a la problemática del acceso a los mercados.

La falta de articulación entre planes loretanos es otro problema a resolver. Por ejemplo, mientras que el Plan Estratégico Institucional del GOREL tiene como meta reducir la tasa de analfabetismo del 5,7% al 1,82% para 2014, el Plan de Desarrollo Regional Concertado busca reducir la tasa de analfabetismo del 5,5% al 3% al 2021. Este último también tiene como meta la reducción de la desnutrición crónica en niños menores de cinco años de 25% a 10% al 2021, pero la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Región Loreto pretende reducirla del 29% al 15% al 2022.

Los planes también pueden presentar contradicciones a nivel de propuestas concretas. En ese sentido, por ejemplo, el [Plan Vial Departamental Participativo de Loreto 2006-2015](#) y el [PDRC 2008-2021](#), proponen la participación del Gobierno Regional de Loreto en el [Plan de Acción para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana \(IIRSA\)](#) especialmente con el eje multimodal del Amazonas (Paita/Bayóvar, Olmos, Corral Quemado, Saramiriza/Tarapoto-Yurimaguas, Iquitos, Manaus y Belem do Pará). Pero el [Plan Estratégico Institucional 2011-2014](#) presenta, dentro de su programa de acciones, la ejecución del proyecto del Ferrocarril Interoceánico Yurimaguas-Iquitos, aun cuando el Plan de Acción mencionado (IIRSA) plantea que en el eje Multimodal Amazonas, Yurimaguas e Iquitos deberían estar conectados mediante un transbordo en los ríos Huallaga, Marañón y Amazonas, es decir, mediante transporte fluvial.

Las contradicciones se dan inclusive entre las propuestas de un mismo plan. En el [Plan Estratégico Institucional 2011-2014](#), por ejemplo, se señala que se debe culminar a nivel provincial la Zonificación Económica Ecológica (ZEE) en la región, con el fin de elaborar los Planes de Ordenamiento Territorial. Paralelamente a ello, ya se presenta, como única meta de transporte, el 100% de asfaltado de la red vial regional al 2014. Cabe, pues, preguntarse: ¿Bajo qué criterios se coloca dicha meta sin haber culminado los procesos de zonificación y ordenamiento territorial en la región?

El caso de la planificación ambiental es extremo. Se trata de un sector débil, sin capacidad ejecutora efectiva tanto a nivel nacional como regional. Sin embargo, ha producido planes de todo tipo. De los que inciden en Loreto, hay por lo menos 9 que, además, están desarticulados unos de otros. Cada uno de ellos presenta lineamientos sobre los mismos temas (recursos hídricos, minería, diversidad biológica, desarrollo forestal, etc.) bajo formato propio, enfoque distinto y, cuando las tienen, las metas corresponden a planes que fueron aprobados con anterioridad y/o son diferentes en cada plan vigente. Es decir que los planes ambientales son resultado de procesos políticos divorciados, que no buscan dialogar entre sí. De otra parte, las políticas ambientales que se han elaborado, tanto a nivel nacional como de Loreto, no han logrado interactuar con los de los sectores productivos. Loreto, hasta el momento, ha contado con dos políticas ambientales regionales. La primera fue aprobada en 2004 y la segunda es un documento de política aprobado en conjunto con el Plan y Agenda Ambiental Regional en el año 2011.

Los temas ambientales son casi siempre los más perjudicados dentro del planeamiento de los demás sectores. Hay planes y decisiones claramente contradictorios como, por ejemplo, la Política Agraria al 2016 y el Plan Nacional de Agro-energía que promueven, bajo un enfoque de competitividad, la producción de biocombustibles en territorio amazónico, sin tomar en cuenta la difícil cuestión de cómo se regularán sus probables impactos negativos en temas como la concentración de tierras de buena calidad, el uso del agua y la conversión de bosques. Esos planes contradicen directa y abiertamente otros que pretenden reducir la deforestación y conservar la diversidad biológica y los procesos ecológicos. Asimismo, si bien la promoción de biocombustibles busca, en teoría, un cambio de la matriz energética para impulsar energías limpias con el objetivo de limitar el efecto invernadero, esto no está acompañado por políticas que desincentiven la producción de energías convencionales, como el petróleo, o que promuevan el uso eficiente de la energía disponible.

Las contradicciones también se observan cuando existen áreas naturales protegidas de administración nacional o regional (ACR) diseñadas en parte para incentivar el turismo, a las que se sobreponen concesiones de hidrocarburos o concesiones mineras. Eso a pesar de la existencia de planes que pretenden conservarlas pero que, en la práctica, no pueden garantizarlo.

**CUADRO 38.** Principales políticas, planes y programas vigentes en Loreto

Principales políticas, planes y programas	Sector	Año
Plan de Desarrollo Regional Concertado 2008-2021.	Planificación Regional	2008
Plan Estratégico Institucional 2011-2014.	Planificación Institucional	2011
Lineamientos de Política de Desarrollo Institucional en el aspecto económico.	Economía	2003
Plan Concertado de Desarrollo Económico Productivo Agrario, Acuícola y Pesquero de Loreto 2011-2016.		2011
Plan Estratégico Regional de Exportaciones (PERX).		2004
Plan de Promoción de Inversiones de la Región Loreto.		
Plan de Reestructuración de Deudas e Incentivos de Loreto (PREDIL).		2011

Principales políticas, planes y programas	Sector	Año
Plan Estratégico Regional del Sector Agrario de Loreto 2009-2015 (PERSA).	Agricultura	2008
Plan de Regulación y Saneamiento de las deudas para las personas naturales que desarrollen actividades agrícolas de cultivo y/o crianzas, así como de actividades pesqueras, beneficiados con préstamos otorgados con recursos del canon petrolero.		2007
Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Región Loreto.		2011
Plan Estratégico Participativo del Sector Forestal de Loreto.	Forestal	2005
Plan Regional de Electrificación Rural.	Energía	
Plan Estratégico Institucional 2011-2017 (DREM).		2011
Política Ambiental Regional de Loreto.	Ambiental	2011
Lineamientos de Política de Desarrollo Institucional en el aspecto ambiental.		2003
Plan de Acción Ambiental Regional 2011-2021 y Agenda Ambiental Regional.		2011
Estrategia Regional de Cambio Climático.		2011
Programa Regional Concertado de Agrobiodiversidad de la Región Loreto y su plan de acción.		2008
Estrategia Regional de la Diversidad Biológica de Loreto.		2006
Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre.		2007
Programa de Conservación, Gestión y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica de Loreto (PROCREL).		2006
Plan Maestro del Área de Conservación Regional "Comunal Tamshiyacu Tahuayo 2011-2015.		2011
Plan Estratégico Regional de Turismo 2007-2015 (PERTUR).		Turismo
Plan Vial Departamental Participativo de Loreto 2006-2015.	Transporte	2005
Plan Estratégico del IIAP 2009-2018.	Investigación	2008
Plan Regional de Prevención y Atención de Desastres.	Defensa Civil	
Plan Regional de Operaciones de Emergencia (PROE) Junio de 2007.		2007
Estrategia de Desarrollo de la Acuicultura en la Región Loreto.	Pesca	2006
Lineamientos de Política Regional de Salud 2005-2012 del Gobierno Regional de Loreto.	Salud	2005
Plan Estratégico Multisectorial Regional de Loreto 2008-2012 (PEMR Loreto 2008-2012) - (COREPEM) para la Prevención y Control de las ITS y VIH/sida.		2008
Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS), en diversas provincias de los departamentos de Loreto y Amazonas.		2010
Lineamientos de Política Regional en materia de equidad de género en la Región Loreto.	Género	2007
Plan Regional de Oportunidades entre Mujeres y Varones de Loreto 2010-2015.		2010
Plan Concertado de Lucha Contra la Pobreza y Desnutrición en madres gestantes, niños y niñas menores de 5 años de la Región Loreto 2009- 2021.	Pobreza	2008
Proyecto Educativo Regional de Loreto PER 2007-2021.	Educación	2010
Plan de Participación ciudadana del Gobierno Regional de Loreto.	Participación	2006

Elaboración propia.

De otra parte, existe un exceso de planes. Más de 36 planes vigentes aprobados por el mismo GOREL presupone una ejecución inviable, más aun que en casi todos ellos intervienen prácticamente las mismas instituciones que, para cumplir sus roles, deben estar atentas a todos esos planes. Coordinar la preparación y, en especial, la ejecución de esa maraña de planes es una misión imposible. Por eso es esencial disponer de un solo plan, un plan maestro regional, que sea único para todas las agencias y reparticiones públicas. Los planes sectoriales deben limitarse a uno por sector y ser estrictamente sectoriales y, especialmente, deben obedecer rigurosamente al plan regional o maestro, lo que no es el caso.

#### **4.2.4 Participación y planificación**

Mucho se habla actualmente de la concertación y de la participación. Si bien en la última década en el Perú se han institucionalizado espacios de concertación como el Foro del Acuerdo Nacional o la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, estos responden solo a una de las dimensiones de coordinación de las políticas públicas relativa a la interacción entre el gobierno y las fuerzas políticas, económicas y sociales con el fin de concertar políticas de Estado. Sin embargo, aún no existe un sistema institucionalizado con fuerza y alcance para llevar a cabo la tarea de coordinación que debe realizarse al interior del gobierno a fin de lograr los objetivos trazados. De otra parte, también con ese objetivo se crearon los llamados presupuestos participativos, que son un importante paso adelante. No obstante, como su nombre lo indica, el presupuesto participativo no sustituye la planificación, que si está bien hecha debe ser participativa. Algunos planes, entre ellos el Plan de Desarrollo Regional Concertado 2008-2021 y el Plan Concertado de Desarrollo Económico Productivo Agrario, Acuícola y Pesquero de Loreto 2011-2016, han hecho un esfuerzo en este sentido.

Sin embargo, como se ha anticipado, las principales decisiones que afectan o afectarán a Loreto no han sido procesadas en forma participativa. El caso más evidente es todo lo referente a la explotación de hidrocarburos, que ni siquiera es consultada con el GOREL y menos con la población salvo, eventual y recientemente, caso por caso, cuando la decisión de hacer la inversión ya fue tomada y aprobada por el gobierno nacional. Pero, en realidad, todas las decisiones importantes son adoptadas sin consulta. La excepción podría ser el presupuesto participativo pero, como se sabe, este afecta una parte pequeña del presupuesto. Además, el SNIP puede alterar unilateralmente las decisiones populares. De otra parte, la consulta o la participación deben tener límites que deberían ser definidos en las políticas públicas y en la legislación, lo que no es el caso. Las decisiones no pueden tomarse simplemente por interés de unos pocos políticos o inversionistas, pero tampoco deben resultar de aclamaciones multitudinarias de personas que no tienen acceso a información comprensible y que en realidad no entienden las consecuencias de lo que “deciden”. El término medio es difícil de establecer, y para hacerlo hay que tomar en cuenta que esto involucra costos elevados de diversa índole (económicos, políticos, tiempo) que muchas veces no se está dispuesto a asumir.

#### **4.2.5 La coordinación entre actores del plan**

Lograr los resultados propuestos supone, además de metas realistas, definir quiénes serán los responsables de alcanzarlas. Del total de 33 planes analizados, en 9 no se señalan los actores responsables de los objetivos y acciones que se proponen, y en otros 6 solo se mencionan en alguna parte del plan, pero no existe una relación expresa entre “resultado final o intermedio” y “responsables directos”. Lo cierto es que en términos generales son muy pocos los planes que cuentan con metas concretas, ni se plantea de manera específica el conjunto de actores responsables de estas últimas. Solamente algunos planes cumplen con estas características. Al no haber generación de metas en común entre actores, se dificulta tremendamente la consecución de objetivos a mediano y largo plazo.

Asimismo, en los planes se han identificado rasgos que pueden operar como condicionantes negativos a la hora de su implementación. Por ejemplo, un número excesivo de responsables por resultado o actividad (muchas veces superando los 12 actores) puede tornar la coordinación muy costosa e inviable. Por otro lado, la “responsabilidad compartida” de la coordinación entre varios actores puede generar roles laxos y llevar a la

desaparición del liderazgo político necesario para el cumplimiento del plan. Finalmente, la conformación de comisiones políticas para la coordinación de un plan de largo plazo puede conducir a una alta inestabilidad en la implementación del mismo y, en consecuencia, llevar a su abandono.

#### 4.2.6 Seguimiento, monitoreo y evaluación y... nuevos planes

Es función básica de la planificación estratégica el seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones, políticas y programas que se desarrollan de acuerdo al plan. Asimismo, en esta fase corresponde monitorear el entorno en que se desenvuelven las acciones para reorientar el plan cuando resulte necesario.

La planificación que se analizó no está orientada hacia la evaluación del desempeño. Solo 8 planes del total estudiado incorporaron indicadores para medir productos y/o resultados, pero en ningún caso se encontró algún documento con avances de los mismos. Esta situación, sumada a la carencia de mecanismos de sanción para aquellos organismos que no implementen sus políticas y planes, conlleva el incumplimiento de los mismos.

Por otro lado, las "actualizaciones" de los planes o los planes nuevos no responden a procesos basados en una retroalimentación o información referente al desempeño en cuanto a metas del plan anterior. Es decir que en realidad no son propiamente "actualizaciones" y sí cambios que suelen responder a factores políticos o a procesos nuevos o diferentes, que son normales cuando ha transcurrido un periodo considerable de tiempo desde que se aprobó el plan inicial. En principio, el tiempo y la falta de uso hacen que los planes, luego de algunos años, prescriban por sí mismos. Pero, el departamento de Loreto se caracteriza por tener muchos planes nuevos que se hacen antes de que concluya el plazo de validez del anterior. Esa notoria proliferación de planes y la gran frecuencia de renovación, indican que en realidad atienden a nuevas prioridades políticas más que a temas de fondo.

#### ¿Planes o listas de regalos?

“ Planes nuevos o más y más planes, sin horizontes, metas o costos, sin armonización entre ellos ni definición de financiamiento, ni retroalimentación sobre el cumplimiento de planes previos, son apenas expresiones de deseos infundados que, como la realidad muestra, son inalcanzables. ”

#### 4.2.7 ¿Planes para qué, si no se cumplen?

Quizá lo más frustrante de la planificación tal como es hoy, es que casi nada de lo que ella propone se cumple cabalmente. Los planes son rituales. Se hacen porque la ley manda hacerlos y para justificar las inversiones. De esa manera, terminan siendo un fin en sí mismos en vez de una herramienta para la toma de decisiones. Hay sectores en que lo propuesto se hace más por presión popular y como respuesta política que por cualquier otro motivo. Esa es la razón por la que, al final, los listados de proyectos (planes) de transportes, salud y educación, entre otros, terminan realizándose, para bien o para mal. Pero un examen de cualquiera de los planes comentados, ya con varios años de vigencia, revela inequívocamente que la mayor parte de ellos no se ha llevado a cabo ni siquiera en porcentajes mínimos, y que sus objetivos y metas estratégicas no se han cumplido sino que, al contrario, muchas veces se han desviado completamente del objetivo enunciado.

En el área de transportes se dan inconsistencias notables entre lo que se planea y lo que se hace. Como se verá, los planes del MTC y del GOREL tienen metas diferentes que varían continuamente y, para empeorar las cosas, los mapas oficiales de carreteras de esas entidades señalan rutas que no aparecen en sus planes. Los planes viales son realmente "listas de compras", donde se acumulan pedidos de ciudadanos e ideas de funcionarios y políticos. Las justificaciones económicas, si las hay, invariablemente pasan por transportar producción de madera, plátanos y otros productos agrícolas que, de ninguna manera, son suficientes para viabilizar las obras. De otra parte, por ejemplo, esos planes dan preferencia a la construcción de hidrovías pero, como bien se sabe, esa opción no recibe prioridad política.



Hay tres casos de decisiones trascendentales para Loreto que merecen atención especial pues son adoptadas por mecanismos que no incluyen ni siquiera la planificación ritual que se hace para otras obras de menor importancia. La inclusión en planes nuevos se usa apenas a *posteriori*, para dar un visto de formalidad al hecho consumado. Estos casos son: (i) el ferrocarril Yurimaguas-Iquitos; (ii) la Central Hidroeléctrica Napo-Mazán, y (iii) el ferrocarril o carretera Iquitos-El Estrecho. No se trata necesariamente de que ellas estén erradas o que sean inadecuadas, sino de explicar hasta qué punto el proceso de planificación está distorsionado.

En conclusión, la planificación actual, a nivel nacional y regional, no es un proceso autónomo, libre y participativo que determina las grandes y pequeñas decisiones públicas. Por eso, la toma de decisiones siempre termina siendo un mero reflejo de la voluntad política dominante o de la influencia de grupos de interés.

### 4.3 Zonificación Ecológica Económica y ordenamiento territorial

Durante la última década, los gobiernos regionales han comenzado a trabajar sus programas de Zonificación Ecológica Económica (ZEE), como herramienta para su ordenamiento territorial. Estas iniciativas, apoyadas por el IIAP, han alcanzado niveles importantes en algunas regiones, como las de San Martín (2006), Amazonas (2008) y Madre de Dios (2010). Los gobiernos de dichos departamentos inclusive han comenzado a trabajar la ZEE a nivel meso y micro (micro-cuencas, distritos y otras áreas de menor extensión).

Ucayali recién está iniciando estos trabajos y lo mismo sucede con Loreto. En 2008 fue declarado de interés regional el ordenamiento territorial de Loreto, basado en la zonificación y en otros instrumentos. Hasta diciembre de 2010, según información del MINAM, se había logrado un avance del 35% en la ZEE a nivel macro. Informaciones del IIAP de 2012 indican que la zonificación ha avanzado sobre un 67% del departamento pero con diversas escalas (macro, meso y micro) no siempre compatibles. Los más avanzados cubren la cuenca de los ríos Pastaza-Morona, los caseríos Tres Unidos, San Luis de Charashmaná, Manco Cápac y La Cumbe, en Contamana, y las comunidades nativas de Isolaya y La Libertad, en Pampa Hermosa. La ZEE a nivel micro ya está terminada en el eje Iquitos-Nauta. Por otro lado, el GOREL cuenta con el proyecto de inversión pública "Desarrollo de Capacidades para el Ordenamiento Territorial en el Departamento de Loreto". Este se encuentra en etapa de ejecución con el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales, humanas y técnicas para desarrollar una zonificación que facilite el ordenamiento territorial.

Como se ha señalado, Loreto tiene un cierto avance de los procesos de Zonificación Ecológica Económica en gran parte de su territorio. No obstante, como comentó un funcionario público del GOREL, "si bien existe interés en terminar el proceso desde la parte técnica, la parte política no muestra un interés prioritario en el proceso". Este desinterés se ve reflejado principalmente a nivel de algunas de las autoridades provinciales y distritales de Loreto. De otra parte, los avances logrados en materia de zonificación no han sido legitimados mediante un proceso político, lo que sería deseable.

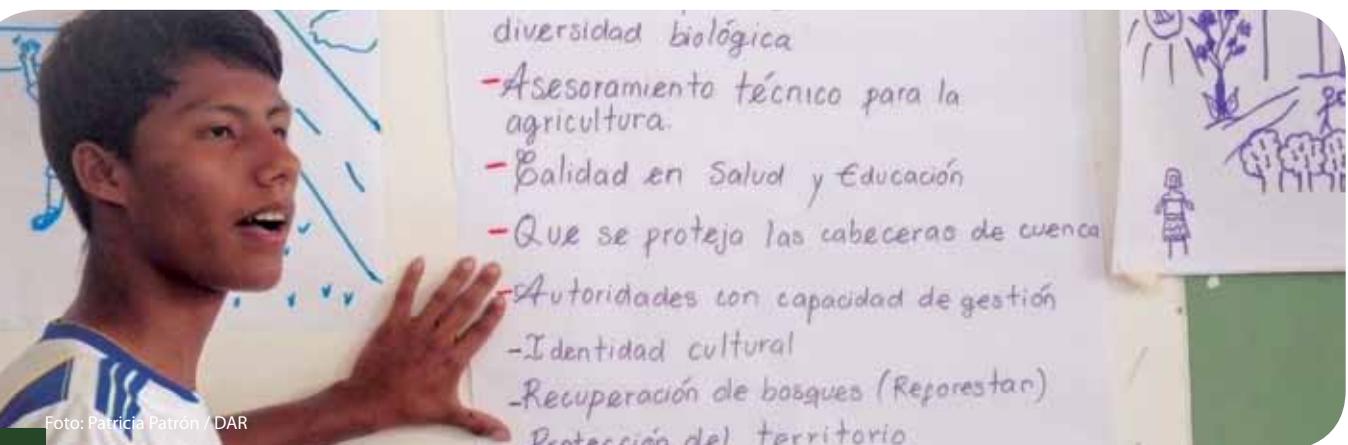


Foto: Patricia Patrón / DAR



Foto: Patricia Patrón / DAR

#### 4.4 Breve descripción del marco institucional

La estructura organizacional actual del gobierno regional es una superposición de tres diseños organizacionales distintos, según lo dispuesto por la normatividad del proceso de descentralización llevado a cabo entre los años 2002 y 2003. La primera norma viene a ser la modificación de la Constitución Política del Perú, que incorpora el Capítulo XIV de la Descentralización y establece como estructura básica del gobierno regional al Consejo Regional, al Presidente Regional y al Consejo de Coordinación Regional (CCR). La segunda es la Ley de Bases de la Descentralización, que perfila el modelo de la descentralización del Perú, asigna competencias exclusivas y compartidas, funciones y presupuestos, y contiene algunas disposiciones sobre la organización de los gobiernos regionales, tales como su instalación sobre la base de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR). Finalmente, también se aprobó la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que es la norma que realmente fija el diseño de la organización regional.

Entre las instancias de gobierno se encuentra el Consejo Regional y el Presidente Regional. El Consejo Regional de Loreto está formado por nueve consejeros regionales, siendo este el órgano normativo y fiscalizador, para lo cual sus representantes son elegidos por cuatro años. El Presidente Regional también es elegido por cuatro años junto con el Vicepresidente. El presidente actualmente es del partido político Fuerza Loreтана, reelegido por segunda vez<sup>32</sup> para el periodo de gobierno 2011-2014, superando el mínimo de 30% de los votos en primera vuelta. El Presidente es la máxima autoridad y representante legal del Gobierno Regional de Loreto y titular del Pliego Presupuestal.

Entre las instancias consultivas del Gobierno Regional de Loreto (GOREL) se encuentra el Consejo de Coordinación Regional (CCR), el cual está integrado por el Presidente Regional, quien lo preside, los siete alcaldes provinciales y cuatro representantes de organizaciones de la sociedad civil, estos últimos elegidos mediante proceso electoral supervisado por la ONPE. El CCR emite opinión consultiva sobre el Plan de Desarrollo Regional Concertado, su visión, los lineamientos estratégicos de sus programas, y sobre el Presupuesto Participativo Regional. Tiene como secretaría técnica a la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial del GOREL. Para el caso de Loreto, en los últimos años las reuniones del CCR se han limitado a una por año, siendo de opinión de un ex participante que tanto las autoridades públicas como la sociedad civil aprovechan muy poco este espacio y no solicitan más reuniones para coordinar aspectos clave del desarrollo de la región. De esta manera se refleja la debilidad de la gobernabilidad democrática regional para lograr la concertación.

32 La primera gestión fue de 2007 a 2010.

**CUADRO 39.** Materias de competencia de las gerencias regionales de Loreto

Gerencias Regionales	Materias Asignadas
Recaudación	Canon y concesiones, y Recursos directamente recaudados.
Infraestructura	Vialidad, transportes, comunicaciones, telecomunicaciones, construcción y demás funciones establecidas por ley.
Desarrollo Económico	Promoción de inversiones, promoción comercial, industria, comercio exterior, turismo, artesanía, pesquería, minería, energía e hidrocarburos, agricultura, cooperativas y MYPES.
Desarrollo Social	Desarrollo comunal, programas sociales, nacionalidades indígenas, educación, cultura, ciencia y tecnología, recreación, deportes, salud, vivienda, trabajo, promoción del empleo, pequeña y microempresa, población, saneamiento, desarrollo social e igualdad de oportunidades.
Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente (GRRNNYGMA)	Sistema Regional de Gestión Ambiental, educación e investigación ambiental, recursos naturales, estrategias de diversidad biológica y cambio climático.
Fondo de Desarrollo de Loreto (FONDELOR)	Créditos agrarios, pecuarios y pesqueros.
Archivo Regional de Loreto	Archivos públicos.
Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (PRMRFFS)	Recursos forestales, fauna silvestre y diversidad biológica.
Programa de Conservación, Gestión y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica (PROCREL)	Áreas de conservación regional, servicios ambientales y procesos ecológicos prioritarios para la conservación.

**Fuente:** Adaptado del Reglamento de Organización de Funciones (ROF) del GOREL de enero de 2010.

La administración regional está organizada en: gerencias regionales, direcciones regionales (sectoriales), proyectos especiales y órganos administrativos. Las gerencias regionales son consideradas por el GOREL como órganos de línea y de asesoramiento<sup>33</sup> y representan el aparato ejecutivo regional. Hay cinco gerencias regionales, y otras cuatro instancias ejecutivas. Operan bajo la coordinación de una Gerencia General, formando así un directorio de gerentes regionales encabezado por el Presidente Regional. Las materias específicas de su competencia se muestran en el cuadro 39.

Las direcciones regionales son las mismas instancias desconcentradas que funcionaban al inicio del proceso de descentralización y representan a los siguientes sectores<sup>34</sup>: Educación, Salud, Agricultura, Transporte y Comunicaciones, Energía y Minas, Comercio Exterior y Turismo, Producción, Trabajo y Promoción Social, y Vivienda, Construcción y Saneamiento. En la actualidad, estas direcciones dependen presupuestalmente del GOREL, cuentan con competencias que les fueron otorgadas desde el inicio de la descentralización y se encuentran en proceso de transferencia, desde el gobierno central, de las competencias restantes. Los directores regionales son funcionarios de confianza nombrados y cesados por el Presidente Regional.

Asimismo, complementan la estructura organizacional del GOREL los órganos de Asesoramiento, Apoyo, Control y Desconcentrados, de los cuales algunos dependen directamente de la Presidencia Regional y otros de la Gerencia General<sup>35</sup> (cuadro 40).

33 La Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial es considerada como un órgano de asesoramiento de la Gerencia General.

34 Las funciones de todos los sectores han sido transferidas a los gobiernos regionales, excepto Defensa, Orden Interno y Relaciones Exteriores, que son competencia exclusiva del gobierno central.

35 Como hemos visto, la única Gerencia Regional de Loreto, como en los otros gobiernos regionales, tiene la gran responsabilidad de dirigir y coordinar las numerosas y complicadas instancias directivas del GOREL.

**CUADRO 40.** Vinculación de órganos y oficinas regionales en el GOREL

Dependencia	Órganos	Oficinas Regionales
Presidencia Regional	Asesoramiento de la Presidencia del GOREL <sup>36</sup>	Imagen Institucional
		Participación Ciudadana
		Defensa Nacional
		Asesoría (cooperación internacional e interregional)
	Control y Defensa Jurídica	Control Interno <sup>37</sup>
		Procurador Público General <sup>38</sup>
Gerencia General	Asesoramiento de la Gerencia General	Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial <sup>39</sup>
		Asesoría Jurídica
		Desarrollo Institucional e Informática
	Apoyo	Administración
		Ejecutiva de Maquinarias, Vehículos Menores y Fluviales
		Transparencia
	Desconcentrados	Coordinación Enlace Lima
		Gerencias Sub-regionales

**Fuente:** Adaptado del Reglamento de Organización de Funciones del GOREL de enero de 2010.

El GOREL cuenta con 9 gerencias sub-regionales ubicadas en las capitales de las provincias y en las zonas fronterizas Marañón-San Lorenzo, Napo, Yaquerana, Napo y Putumayo. Tienen la función de promover el desarrollo económico de sus ámbitos territoriales mediante la formulación e implementación del Plan de Desarrollo Regional Concertado y de proyectos de inversión en su territorio.

Por otro lado, el diseño organizacional que existe en el GOREL genera límites a la hora de implementar lo planificado, en especial la temática ambiental. Temas como conservación ambiental, flora y fauna y ordenamiento territorial, entre otros, se encuentran dentro de una burocracia propia que dificulta la coordinación y articulación de acciones<sup>40</sup>. Esto origina que las diferentes unidades, aunque trabajen bajo un recuento de actividades, no logren resultados que deriven de un plan y acciones concertadas. Por otro lado, existen direcciones que cuentan con su propia institucionalidad ambiental, como el caso de la DIREPRO<sup>41</sup> que cuenta con una Dirección de Medio Ambiente, pero con un vínculo muy débil entre estas entidades y la Gerencia Ambiental.

Otra instancia dentro del GOREL es el Organismo Público Infraestructura para la Productividad (OPIPP), que es un ejecutor del Gobierno Regional con autonomía administrativa y técnica. Se ha encargado de llevar adelante la licitación del proyecto del sistema de alcantarillado y planta de tratamiento de aguas residuales de Iquitos, el Ferrocarril Yurimaguas- Iquitos y el proyecto de la Central Hidroeléctrica Mazán, entre otros.

36 Dependen de la Presidencia Regional.

37 Depende funcionalmente de la Contraloría General de la República.

38 Depende de la Presidencia Regional.

39 Esta es la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial.

40 Cabe resaltar que en ningún plan regional ni en la información institucional se encontró cómo estas distintas unidades deben articular sus acciones. Solo en el caso del PROCREL existe un mandato implícito de articulación con la GRRRNNYGMA, ya que esta gerencia preside su consejo directivo.

41 Dirección Regional de la Producción de Loreto.

En el nivel de provincia y distritos, el gobierno local recae en las municipalidades que tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos que son de su competencia, estando obligado el GOREL a coordinar con ellos directamente o a través del Consejo Regional o Consejo de Coordinación Regional (CCR). Las autoridades municipales, alcalde, teniente alcalde y regidores de las 7 provincias y 51 distritos de Loreto son elegidas por voto directo cada 4 años. Las municipalidades de Loreto disponen de rentas asignadas en base a su población, además de una participación en el canon petrolero equivalente en su conjunto aproximadamente al 40%, y principalmente de recursos del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) (Barclay, 2011).

En cuanto a la administración judicial del territorio, Loreto pertenece a dos circunscripciones. El Distrito Judicial de Loreto, con sede en Iquitos, abarca las provincias de Maynas, Datem del Marañón, Loreto, Mariscal Castilla, Requena y Ucayali. La provincia de Alto Amazonas es parte del Distrito Judicial de San Martín con sede en Moyobamba (Barclay, 2011).

Entre las reformas más recientes para el diseño organizacional del GOREL, se encuentra la propuesta del Consejo Interregional Amazónico (CIAM)<sup>42</sup> que, como parte de una estrategia mayor de desarrollo, busca fortalecer la institucionalidad para la gestión integrada de los recursos naturales y el ambiente. Para ello en Loreto, como en otras regiones amazónicas, se ha propuesto la creación de autoridades regionales ambientales y de recursos naturales (ARA), que ostenten mayor autonomía, capacidad técnica y que apliquen un enfoque territorial para la gestión ambiental y el aprovechamiento sostenible de los recursos amazónicos. Esta autoridad fusionaría el PRMRFFFS, el PROCREL, la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, la sub gerencia de Planeamiento y Acondicionamiento Territorial y asumiría las funciones ambientales de las diferentes direcciones regionales sectoriales. A la fecha se cuenta con una resolución presidencial del GOREL para el establecimiento de la ARA. Se estaría preparando un Reglamento de Organización y Funciones (ROF) para esa nueva autoridad. Esta iniciativa es positiva porque reúne en una sola dependencia los asuntos ambientales, pero, si no es eficiente y eficazmente gestionada por a razones presupuestales e intereses políticos, también puede aumentar el aislamiento de un tema que es transversal. Asimismo, se discute la localización del ARA dentro de la organización del GOREL.



Foto: Liliana García / DAR

42 [www.ciam.gob.pe](http://www.ciam.gob.pe).

**FIGURA 1.** Estructura Orgánica del Gobierno Regional de Loreto (2010)

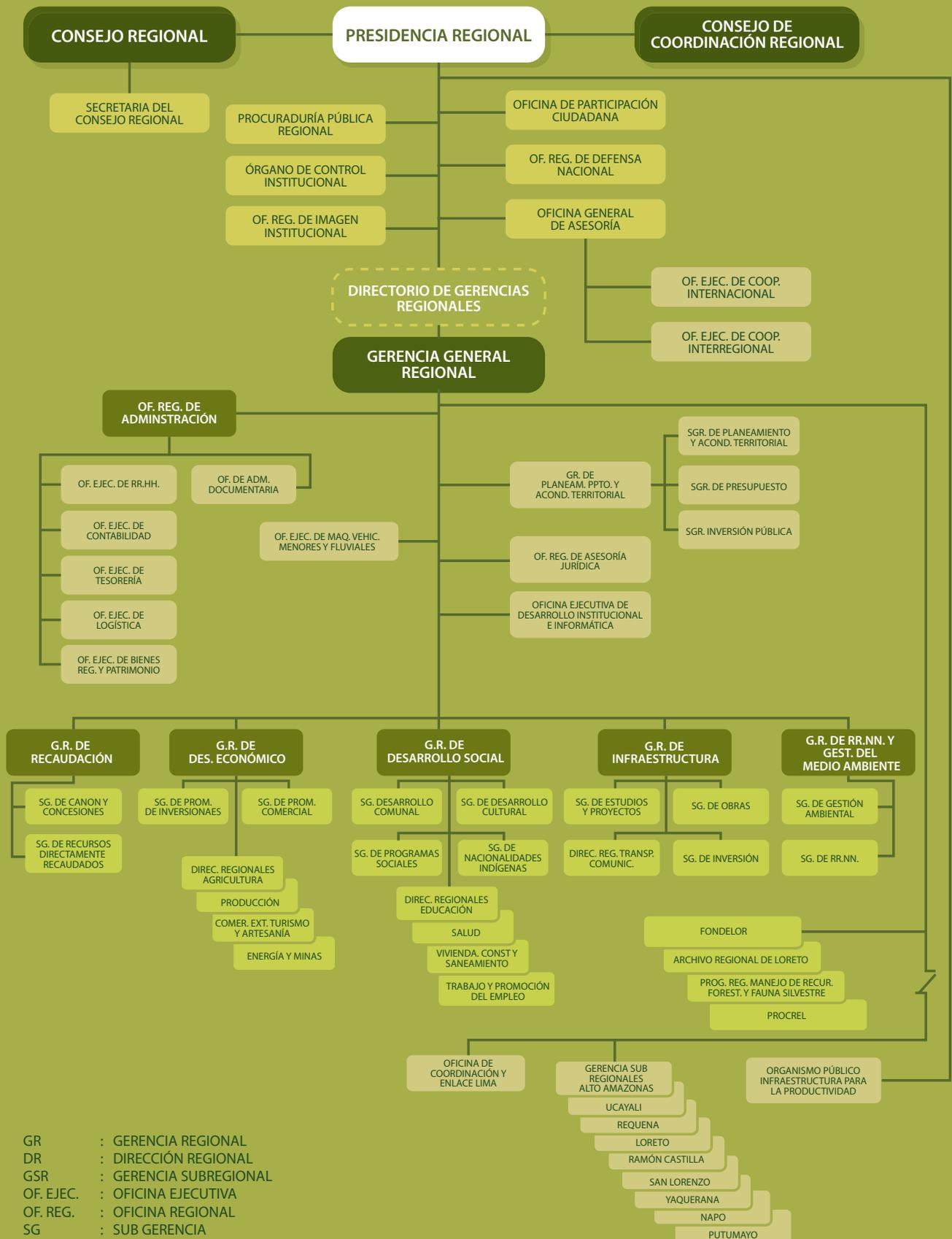




Foto: Liliana García / DAR

## 4.5 Capacidad institucional para ejercer gobernanza<sup>43</sup>

La capacidad institucional pública depende de su organización y de la forma o estilo en que es conducida. Pero, también está asociada al presupuesto del que dispone. De este depende el número y en gran medida la calidad de los funcionarios, el equipamiento, los recursos para operar y todo eso determina, obviamente, su capacidad para hacer cumplir la legislación y realizar obras. El presupuesto del GOREL que, como se verá, ya pasa de mil millones de Nuevos Soles por año, no es poco pero definitivamente no es suficiente.

En esta sección se revisa, primeramente, la situación presupuestal del departamento y luego se discute su capacidad institucional, con énfasis en los temas ambientales y de recursos naturales.

### 4.5.1 Presupuesto público regional

El presupuesto público regional del GOREL proviene de diversas fuentes de financiamiento: recursos ordinarios, recursos directamente recaudados, recursos por operaciones oficiales de crédito, donaciones y transferencias, y recursos determinados<sup>44</sup>. Los primeros, es decir los ordinarios, han sido los más importantes para el GOREL. Existe una creencia general que los “recursos determinados”, que incluyen al canon y al sobrecanon petrolero son fundamentales para Loreto. En realidad, son importantes, pero en 2011 estos conceptos aportaron aproximadamente 219 millones de Nuevos Soles para la ejecución del gasto público del departamento de Loreto, es decir el 20% del presupuesto girado en ese año, y fue significativamente menos que en 2006 cuando aportaron 335 millones de Nuevos Soles. El canon y el sobrecanon se distribuyen: 52% al GOREL, 40% a los gobiernos locales, 5% a las universidades nacionales (UNAP) y 3% al IIAP.

Tanto el Presupuesto Público de Apertura (PIA) como el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del Gobierno Regional de Loreto asignado a los distintos sectores para su ejecución durante el periodo 2007-2011, ha mostrado una clara tendencia al incremento (cuadro 41).

43 Fontaine (2010) define “gobernanza” como el modo de regulación de las interacciones entre el Estado, la sociedad, los actores económicos, pueblos indígenas y los actores internacionales para el acceso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales.

44 **Recursos ordinarios:** ingresos provenientes de la recaudación tributaria y otros conceptos deducidas las sumas correspondientes a las comisiones de recaudación y servicios bancarios, los cuales no están vinculados a ninguna entidad y constituyen fondos disponibles de libre programación. **Recursos directamente recaudados:** ingresos generados por las entidades públicas y administrados directamente por estas. Incluye el rendimiento financiero así como los saldos de balance de años fiscales anteriores. **Recursos por operaciones oficiales de crédito:** fondos de fuente interna y externa provenientes de operaciones de crédito efectuadas por el Estado con instituciones, organismos internacionales y gobiernos extranjeros, así como las asignaciones de líneas de crédito. **Donaciones y transferencias:** fondos financieros no reembolsables recibidos por el gobierno provenientes de agencias internacionales de desarrollo, gobiernos, instituciones y organismos internacionales. **Recursos determinados:** Comprende diversos rubros como: contribuciones a fondos, Fondo de Compensación Municipal, impuestos municipales, canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones.

**CUADRO 41.** Asignación Presupuestal al Gobierno Regional de Loreto (PIA, PIM) y presupuesto girado de 2007 a 2011

Unidad Ejecutora	2007			2008			2009			2010			2011		
	PIA	PIM	Girado	PIA	PIM	Girado	PIA	PIM	Girado	PIA	PIM	Girado	PIA	PIM	Girado
Sede Central	127,389.8	227,599.6	152,668.1	143,061.2	277,889.5	217,836.3	138,264.3	252,723.3	174,506.7	122,551.9	247,546.7	186,362.7	130,923.3	210,649.9	149,253.7
Ucayali-Contamana	13,279.5	27,292.2	6,778.5	12,319.6	28,886.1	10,412.9	10,607.8	27,475.4	11,132.7	2,033.9	6,942.1	3,912.4	9,051.7	30,253.9	4,597.5
Alto Amazonas-Yurimaguas	13,610.6	19,834.9	18,792.0	18,396.2	17,241.0	7,614.8	10,677.1	15,247.3	8,193.8	13,630.4	5,165.0	4,263.9	6,431.9	12,121.8	8,346.4
Educación	348,658.8	360,180.1	358,661.7	359,793.3	366,399.8	365,520.8	361,969.3	376,330.6	374,494.9	371,240.1	359,983.2	359,427.5	345,942.3	387,992.7	385,522.1
Salud	73,440.7	97,646.2	89,852.9	76,195.4	111,341.5	106,195.5	84,715.3	136,237.1	126,412.5	103,626.7	151,334.6	133,928.9	114,067.3	195,212.0	173,836.3
Agricultura	4,658.9	5,256.1	5,254.1	4,653.1	5,202.4	5,195.9	4,841.3	8,118.7	7,180.9	5,111.8	8,775.9	8,233.2	5,264.7	8,313.3	8,146.7
Transportes	2,403.1	4,112.1	2,609.5	2,417.2	3,805.0	3,225.0	4,012.3	5,919.1	5,448.5	5,777.1	6,103.9	4,876.3	5,106.7	6,639.6	5,649.5
OPIPP	0	0	0	0	0	0	0	18,308.8	17,116.1	209,340.6	261,357.7	209,074.4	175,126.3	281,433.8	264,746.2
Total (S/)	583,441.4	741,921.2	634,616.8	616,836.1	810,765.3	716,001.4	615,087.4	840,360.3	724,486.1	833,312.4	1,047,209.3	910,107.93	791,914.3	1,132,616.9	1,000,098.3

**Fuente:** Ministerio de Economía y Finanzas (consulta amigable, 5 de junio 2012).





Foto: Liliana García / DAR

El presupuesto asignado para la Sede Central incluye a las diferentes unidades orgánicas con funciones en planeamiento, gestión y reserva de contingencia, orden público y seguridad, trabajo, comercio, turismo, agropecuaria, pesca, energía, minería, industria, transporte, medio ambiente, saneamiento, vivienda y desarrollo urbano, salud, cultura y deporte, educación, protección social, previsión social y deuda pública. En 2011, el sector Educación tuvo la mayor asignación presupuestal que corresponde aproximadamente a S/.346 millones, previstos para el desarrollo de las actividades contempladas en sus planes operativos anuales, mientras que los sectores Transporte y Agricultura tuvieron una asignación mínima.

Entre 2010 y 2011, el Organismo Público Infraestructura para la Productividad (OPIPP) fue creado en abril de 2008 con la finalidad de promover y/o ejecutar las acciones correspondientes a las fases del ciclo del proyecto de la obra "Mejoramiento y ampliación del sistema de alcantarillado e instalación del sistema de tratamiento de aguas residuales de la ciudad de Iquitos". Posteriormente, se le encargó la consultoría para la elaboración de los estudios de pre-inversión del proyecto "Ferrocarri Interocéánico Norte: Yurimaguas-Iquitos", tanto a nivel de estudio de factibilidad y de los estudios definitivos de ingeniería e impacto ambiental, como la confección de las bases de licitación de la concesión de dicho proyecto. En consecuencia, ha recibido la segunda mayor asignación presupuestal de apertura del GOREL (S/.384 millones de Nuevos Soles), superior incluso al presupuesto asignado inicialmente a los sectores Salud, Agricultura, Recursos Naturales, Turismo y Producción, entre otros, para el cumplimiento de sus funciones en todo el departamento de Loreto.

Con respecto al presupuesto público ejecutado por el Gobierno Regional de Loreto durante el periodo 2007-2011, es posible observar que los dos mayores presupuestos girados corresponden también a los sectores Educación (S/.1.843.627.089 Nuevos Soles) y a la Sede Central (S/.880.627.464 Nuevos Soles), aunque si observamos el presupuesto ejecutado en los últimos tres años, el segundo mayor presupuesto corresponde al OPIPP (S/.491 millones de Nuevos Soles).

Como ya se ha apuntado, los recursos ordinarios fueron la principal fuente de financiamiento del GOREL en el periodo 2007 al 2011 (cuadro 42). De otra parte, hay un clamor general de todos los sectores denunciando que la transferencia de las funciones del Gobierno Nacional al Regional no fue acompañada de la respectiva transferencia de los medios para ejecutarlas (personal, equipo y/o presupuesto). El problema es peor en unos sectores que en otros. En el sector Forestal, por ejemplo, la única fuente de ingreso disponible en la región es una parte de sus recursos propios, pues en virtud de las negociaciones entre el GOREL y el MINAG, este último no transfirió recursos.

La distribución del gasto del GOREL es de 65% para gastos corrientes y 35% para gastos de capital y, en cuanto a gastos por canon y sobrecanon, esa proporción es inversa, es decir 33% para gastos corrientes y 67% para gastos de capital. En 2011, el GOREL manejó un presupuesto de S/.96 millones provenientes del canon petrolero, los que se orientaron únicamente en 18% a inversiones. La diferencia fue destinada a gasto corriente (bienes y servicios) (Propuesta ciudadana). Las dos principales obras en ejecución en Loreto son el “Mejoramiento y ampliación del sistema de alcantarillado e instalación de planta de tratamiento de aguas residuales de la ciudad de Iquitos” y el “Sistema de electrificación rural (PAFE-III)”. Las demás obras en curso son mejoría de vías de acceso, construcción de coliseos y otras menores (Grández, 2012).

**CUADRO 42.** Fuente de financiamiento del presupuesto público regional 2007-2011

Fuente	PIA	PIM	Girado
Recursos ordinarios	2.417.361.481	2.667.567.567	2.548.236.282
Recursos directamente recaudados	110.060.259	133.441.037	94.833.644
Recursos por operaciones oficiales de crédito	211.558.530	263.635.496	218.264.568
Donaciones y transferencias	0	327.519.029	225.119.781
Recursos determinados	701.611.227	1.180.709.854	898.825.595

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (consulta amigable, 5 de junio 2012).

Es posible decir que la tendencia de la evolución del presupuesto público regional durante este periodo de 5 años (2007-2011) ha ido consistentemente en aumento. Como es natural, el presupuesto ejecutado ha sido menor al asignado, observándose una tendencia decreciente entre el PIM y el presupuesto girado anualmente. De esta manera, en este periodo se ha reportado un porcentaje de ejecución entre 85,5% y 88,3% (cuadro 43).

**CUADRO 43.** Evolución del presupuesto público regional, periodo 2007-2011

Presupuesto	2007	2008	2009	2010	2011
PIA	583.441.354	616.836.127	615.087.372	833.312.385	791.914.259
PIM	741.921.163	810.765.274	840.360.322	1.047.209.315	1.132.616.909
Girado	634.616.792	716.001.400	724.486.084	910.079.295	1.000.098.293
% de ejecución	85.58	88.31	86.21	86.91	88.30

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (consulta amigable, 5 de junio 2012).

#### 4.5.2. Capacidad institucional en general

En términos generales, como se verá, la capacidad institucional del GOREL es muy limitada, más que la de muchas otras regiones si se considera, por ejemplo, que el Índice de Densidad del Estado (IDE)<sup>45</sup>, elaborado por el PNUD (2009), lo coloca en el puesto 20 de 23 a nivel nacional. Esto es una consecuencia de su enorme tamaño y de la falta de comunicaciones terrestres, que dificulta mucho que los servicios públicos básicos lleguen a sus habitantes, tan dispersos a lo largo de los ríos. Este hecho también aumenta el costo de los servicios públicos y, por cierto, Loreto carece de un presupuesto a la altura de sus necesidades.

45 La densidad del Estado se calcula en base a una canasta de servicios básicos e ineludibles que debe garantizar a todos sus ciudadanos: DNI, partida de nacimiento, salud, educación, agua potable e instalación sanitaria, y electricidad.

El GOREL, al igual que todos los gobiernos regionales, debe acatar un marco legal bastante amplio que, de una parte, determina su autonomía política, administrativa y económica pero que, de otra, le impone una serie de limitaciones y sobre-reglamentaciones. Para algunos especialistas, esta legislación es a la vez teórica y, en varios casos, inaplicable ya que otorga atribuciones y funciones que los gobiernos regionales simplemente no pueden cumplir por falta de financiamiento (Vargas y Cubas, 2009) (cuadro 44).

#### **CUADRO 44.** Marco legal aplicable al Gobierno Regional de Loreto

##### **Marco General**

Constitución Política del Perú de 1993.

Ley N° 27680. Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización.

Ley N° 27783. Ley de Bases de la Descentralización (LBD).

Ley N° 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), modificada por la Ley N° 27902 y la Ley N° 28139.

##### **Transferencia de Funciones**

Ley N° 28273. Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales.

D.S. N° 021-2004-PCM. Plan Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica en Gestión Pública para el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales.

D.S. N° 021-2006-PCM. Aprueba el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2006.

D.S. N° 068-2006-PCM. Establece que la transferencia de funciones a los Gobiernos Regionales debe culminarse al 31 de diciembre de 2007.

D.S. N° 076-2006-PCM. Modifica el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2006, aprobado por D.S. N° 021-2006-PCM.

D.S. N° 078-2006-PCM. Autoriza al Ministerio de Educación con la participación de las Municipalidades, llevar a cabo un Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa de Niveles Educativos de Inicial y Primaria.

D.S. N° 027-2007-PCM. Define y Establece las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento para las Entidades del Gobierno Nacional.

D.S. N° 036-2007-PCM. Plan Anual de Transferencias 2007.

##### **Proceso de Integración Regional**

Ley N° 27795. Ley de Demarcación y Organización Territorial y su Reglamento aprobado por D.S. N° 019-2003-PCM.

Ley N° 28274. Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones y su Reglamento aprobado por D.S. N° 063-2004-PCM.

##### **Reforma y Modernización de la Gestión del Estado**

Ley N° 27558. Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado.

Ley N° 28895. Elimina Prefecturas y Sub prefecturas en todo el territorio nacional.

Ley N°. 28926. Regula el régimen transitorio de las direcciones sectoriales de los Gobiernos Regionales.

D.S. N° 007-2007-PCM. Aprueba fusión por absorción del Consejo Nacional de Descentralización con la Presidencia del Consejo de Ministros.

D.S. N° 009-2007-PCM. Modificado por D.S. N° 032-2007-PCM y D.S. N°.040-2007-PCM. Conformen la Comisión Presidencial de Reforma del Poder Ejecutivo.

D.S. N°. 027-2007-PCM. Aprueba las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades del Gobierno Central.

R.M. N° 084-2007-PCM. Aprueba Directiva sobre lineamientos para implementar fusión de entidades de la Administración Pública Central.

"Declaración de Huánuco" del 20 de marzo de 2007. Declaran constituida la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.



Foto: Mariana Montoya

### Financiamiento e Inversión Descentralizados

Ley N° 27047. Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.

D.S. N° 103-99-EF. Reglamento de las Disposiciones Tributarias contenidas en la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.

Ley N° 27293. Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública y su modificatoria introducida por Ley N° 28802 y su nuevo Reglamento aprobado por D.S. N° 102-2007-EF.

D.U. 014-2007. Se declara en emergencia diversos proyectos de inversión.

D.U. 015-2007. Se declara en reestructuración el SNIP y se dictan otras medidas para garantizar la calidad del gasto público.

Ley N° 27506. Ley del canon y su Reglamento aprobado por D.S. N° 005-2002-EF.

Ley N° 28056. Ley Marco del Presupuesto Participativo.

Ley N° 28059. Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada.

Ley N° 28112. Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público.

Ley N° 29125. Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL).

Ley N° 29742. Ley que deroga los Decretos Legislativos N° 977 y N° 978, y restituye la Plena Vigencia de la Ley N° 27037. Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.

Ley N° 29693. Ley que homologa el canon y sobrecanon por la explotación de petróleo y gas en los departamentos de Piura, Tumbes, Loreto, Ucayali y en la provincia de Puerto Inca del departamento de Huánuco al canon a la explotación del gas natural y condensados.

### Descentralización Fiscal y normas conexas

Decreto Legislativo N° 955. Ley de Descentralización Fiscal y su Reglamento aprobado por D.S. N° 114-2005-EF.

D.S. N° 157-2005-EF. Anexo metodológico correspondiente a la metodología de cálculo de la recaudación efectiva que será realizada por la SUNAT según circunscripción departamental.

### Representación y Participación Ciudadana

Ley N° 27806. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley N° 27683. Ley de Elecciones Regionales.

Ley N° 28617. Ley que establece la Barrera Electoral.

Ley N° 29785. Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

D.S. N° 001-2012-MC. Reglamento de la Ley N° 29785. Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Fuente: Adaptado de Vargas y Cubas (2009).

En lo referente a la Ley N° 27783. Ley de Bases de la Descentralización, se han establecido competencias exclusivas y competencias compartidas de los gobiernos regionales, tal como se ve en el cuadro 45.

**CUADRO 45.** Competencias exclusivas y compartidas del GOREL según la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales

Competencias Exclusivas	Competencias Compartidas
<p>Son aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y a la ley.</p>	<p>Son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. La ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes.</li> <li>b. Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región.</li> <li>c. Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes anuales de Presupuesto.</li> <li>d. Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos, con estrategias de sostenibilidad, competitividad oportunidades de inversión privada y posibilidades de dinamizar mercados y rentabilizar actividades.</li> <li>e. Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias.</li> <li>f. Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales para concertar sistemas productivos y de servicios.</li> <li>g. Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos, de acuerdo a sus potencialidades.</li> <li>h. Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo.</li> <li>i. Concretar alianzas y acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental.</li> <li>j. Administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal.</li> <li>k. Organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción, conforme a la ley de la materia.</li> <li>l. Promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, articuladas con las tareas de educación, empleo y a la actualización e innovación tecnológica.</li> <li>m. Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad, y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.</li> <li>n. Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad.</li> <li>o. Otras que se le señale por ley expresa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Educación. Gestión de los servicios educativos de nivel inicial y de primaria, secundaria y superior no universitaria, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo.</li> <li>b. Salud pública.</li> <li>c. Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente.</li> <li>d. Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.</li> <li>e. Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales.</li> <li>f. Difusión de la cultura y potenciación de todas las instituciones artísticas y culturales regionales.</li> <li>g. Competitividad regional y promoción de empleo productivo en todos los niveles, concertando los recursos públicos y privados.</li> <li>h. Participación ciudadana, alentando la concertación entre los intereses públicos y privados en todos los niveles.</li> <li>i. Seguridad Ciudadana.</li> <li>j. Otras que se le delegue o asigne conforme a Ley.</li> </ul>

Elaboración propia.

Para el ejercicio de sus funciones en cumplimiento con el marco legal nacional, el GOREL afronta diversas limitaciones institucionales. Entre las principales están las relacionadas con: (i) el diseño de su estructura organizativa; (ii) la gestión de los recursos humanos, y (iii) la planificación estratégica regional.

Hay limitaciones en el diseño organizativo del GOREL. En efecto, a pesar de que los gobiernos regionales tienen como competencia exclusiva el “aprobar su organización interna y su presupuesto”<sup>46</sup>, en la práctica la legislación nacional les impone una serie de rigideces en el diseño institucional (Molina, 2010). Entre los desbalances en la estructura organizativa del GOREL que limitan la gestión regional están: (i) el funcionamiento del Consejo Regional; (ii) el inadecuado diseño del Consejo de Coordinación Regional (CCR), y (iii) la dificultad de la Gerencia General para promover la coordinación interinstitucional.

El Consejo Regional, órgano que está encargado de revisar las propuestas de normatividad regional, emitir dictámenes y fiscalizar la gestión regional, está compuesto por solo 9 Consejeros Regionales. Asimismo, cada Consejero Regional debe formar parte de una o más de las seis comisiones de trabajo ordinarias<sup>47</sup> y de las comisiones especiales para atender casos específicos. El cumplimiento de estas tareas se dificulta ya que no cuentan con un presupuesto propio para desarrollar sus funciones<sup>48</sup>.

El Consejo de Coordinación Regional (CCR) no está acondicionado para cumplir su rol como órgano consultivo. Las reuniones están limitadas a dos sesiones por año, y en Loreto durante 2011 se reunieron solamente una vez sin suficiente preparación, ni poder de influencia para proponer mejoras en la gestión pública regional. En su diseño no se incluye como integrantes a los Consejeros Regionales, lo que le resta utilidad como canal de comunicación entre estos con los alcaldes y las organizaciones de la sociedad civil. Por otro lado, en Loreto no se ha incluido a las organizaciones indígenas como parte del CCR.

De otra parte, hay sobrecarga de responsabilidades en la figura del Gerente Regional. Esta gerencia, además de tener la función de dirigir y supervisar el trabajo de todas las demás y sus respectivas direcciones, así como de los órganos de asesoramiento y apoyo, debe promover la coordinación interinstitucional. A pesar de que los funcionarios públicos de Loreto reconocieron a las reuniones de Directorio convocadas por la Gerencia General como un espacio de coordinación y de toma de decisiones, que muchas veces cuenta con la participación del Presidente Regional, también señalaron que la sobrecarga de trabajo del Gerente General, y los constantes cambios en este cargo, impiden una agenda y orientación coherente para la toma de decisiones.

Las limitaciones para la gestión de recursos humanos son muy serias. Como se ha visto, la institucionalidad de los gobiernos regionales fue diseñada a partir de una reforma constitucional y de leyes orgánicas nacionales, donde confluyen herencias de estructuras orgánicas pasadas, incluyendo recursos humanos con regímenes laborales diferentes (Molina, 2010). Este contexto inicial no ha variado en el GOREL actual, por lo que su personal está sometido a distintos regímenes de contratación a veces dentro de una misma repartición. Esto es un serio obstáculo para la gestión eficiente de recursos humanos. Al problema de los diversos regímenes de contratación con escalas salariales, beneficios y derechos pronunciadamente diferenciados entre los trabajadores, se suman las escasas oportunidades de fortalecimiento de capacidades para mejorar la gestión pública. El gobierno nacional trasladó sus responsabilidades a las regiones sin promover programas de capacitación que deberían darse en el marco de la descentralización.

---

46 Según la Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783 y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley No. 27867.

47 Comisiones Ordinarias creadas para atender los siguientes temas: Desarrollo Económico; Desarrollo Social; Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente y Nacionalidades Indígenas; Infraestructura; Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, y Fiscalización. Estas comisiones deben promover, evaluar y aprobar los acuerdos y proyectos de normas legales regionales de acuerdo a su especialidad.

48 En Loreto se promulga un promedio de 24 ordenanzas regionales por año. En lo que va de 2012, el Consejo Regional ha aprobado 8 Ordenanzas Regionales, de las cuales 3 están orientadas al tema de Áreas de Conservación Regional, 4 al tema de los procesos democráticos en el marco de la descentralización (Presupuesto Participativo, Audiencia Pública y Consejo de Coordinación Regional), y una sobre un tema social (política regional de lucha contra la trata de personas).

En 2010, la sede central del GOREL contaba con 1.148 empleados, de los cuales 424 trabajaron con contratos por actividad permanente, mientras que la mayor parte, es decir 724, trabajaron con Contratos Administrativos de Servicios (CAS). Aparte de que el número total de funcionarios es claramente insuficiente para atender la inmensa gama de responsabilidades antes descritas para el GOREL, están particularmente mal remunerados y deben atender un territorio enorme, falta de vías de comunicación y sin contar con medios de transporte adecuados (avionetas o helicópteros, por ejemplo). Los funcionarios contratados lo son a un breve plazo fijo y carecen de derecho a cualquier tipo de seguridad y beneficio laboral. Esta situación desincentiva a esos trabajadores, la mayor parte de los cuales buscan oportunidades mejor remuneradas, y que junto a decisiones de orden político, ocasionan constantes cambios de personal, debilitando su especialización para el cumplimiento de las funciones del GOREL. Estos cambios constantes impiden el avance de las actividades, aumentan la carga laboral de los demás funcionarios y disminuyen el nivel de especialización de las sub-gerencias.

También hay serias limitaciones para la gestión de los recursos presupuestales. El presupuesto del GOREL, como se ha dicho, está lejos de ser suficiente pero, además y a pesar de que se supone que los gobiernos regionales tienen autonomía para aprobar sus presupuestos, en la práctica esto no ocurre. Por otro lado, algunos especialistas consideran que existe sobre-reglamentación para la gestión presupuestaria. Es así como, en la práctica, los gobiernos sub-nacionales tienen gran dificultad para administrar sus presupuestos, no consiguiendo establecer las Unidades Ejecutoras de la forma que mejor convenga a sus realidades (Molina, 2010). En este contexto, la gestión de los recursos presupuestales del pliego del GOREL es responsabilidad principalmente de la Gerencia de Presupuesto, Planeamiento y Acondicionamiento Territorial, a través de la Sub-gerencia de Presupuesto. Esta sub-gerencia debe asumir su función cumpliendo con la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley N° 28411, y las leyes anuales complementarias. Según estas normas, el pliego presupuestal es presentado antes del mes de noviembre del año anterior de acuerdo al techo presupuestario determinado por el MEF.

Del mismo modo, hay dificultad para ejecutar el presupuesto según una programación estratégica y por resultados. Para mejorar la eficacia y calidad del gasto, se implementó desde 2008 la Programación Presupuestaria Estratégica en todo el sector público para la articulación de los planes estratégicos sectoriales e institucionales con la programación presupuestal. Al respecto, funcionarios públicos entrevistados señalan que no ha sido posible cumplir con esta disposición, ya que existe una tendencia a que la ejecución presupuestal en el GOREL esté condicionada por decisiones coyunturales y situaciones imprevistas. Asimismo, existen limitaciones en la capacidad técnica de los funcionarios para diseñar los indicadores por resultados más acordes con el contexto regional, así como para levantar la información respecto a estos. Por ejemplo, a pesar de que la inversión para cubrir necesidades básicas de salud y educación ha crecido a un ritmo anual aproximado de 43% en los últimos cuatro años, no existe información sobre el impacto de esta sobre la pobreza extrema en las zonas de menor acceso en la región.

La gestión del presupuesto público también está relacionada con el Presupuesto Participativo, el cual también presenta limitaciones de orden normativo relacionadas al SNIP. En Loreto existe voluntad política para el funcionamiento del Presupuesto Participativo, especialmente debido a la necesidad de ejecutar el presupuesto transferido por canon y sobrecanon a través de proyectos de inversión pública. Sin embargo, las normas del SNIP le han quitado poder a los actores participantes y a las autoridades sub-nacionales para que puedan establecer prioridades, ya que en la actualidad es establecida por el gobierno central. De igual forma, la sociedad civil ya no tiene la facultad de proponer nuevos proyectos, inclusive con fondos de donación, pues los que se priorizan deben tener código SNIP. Por otro lado, se menciona que el propio proceso de inversión pública es bastante homogenizador y no considera las particularidades de la Amazonía, por ejemplo para la elección de proyectos por menor costo-efectividad para saneamiento, salud y educación con indicadores que se encuentran desactualizados.

La rendición de cuentas se cumple tal como lo señala la normatividad, pero se debe seguir sensibilizando a los funcionarios públicos sobre su importancia para el desarrollo democrático. El GOREL, a través de la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, desarrolla las dos audiencias públicas semestrales

según lo establecido por la ley. Los funcionarios consideran que debe haber mayor capacitación y se debe sensibilizar a los nuevos funcionarios y a la sociedad civil para aprovechar mejor este espacio democrático. Sobre el desarrollo de las audiencias, se cuestiona que los funcionarios públicos no expliquen la relación que existe entre el Plan de Desarrollo Regional Concertado, el Presupuesto Participativo y los proyectos de inversión pública. Por otro lado, la sociedad civil todavía tiene un rol pasivo y no cuestiona la información proporcionada por el gobierno regional.

En la práctica se demuestra que el GOREL todavía no está equipado para ejercer la autonomía total de su ejecución presupuestal, ya que es necesario fortalecer la capacidad institucional para la programación presupuestaria estratégica así como para diseñar el presupuesto por resultados que permita monitorear, evaluar y fiscalizar la eficacia y calidad del gasto. Además, el GOREL debe seguir perfeccionando el Presupuesto Participativo y los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la información pública, mediante mejoras en las normas legales.

#### **4.5.3 Capacidad institucional del área ambiental y de recursos naturales**

El tema ambiental es, en teoría, esencial para el GOREL, destacado en su misión y en su visión y reiterado en todos sus planes y discursos. Además, es una obligación conforme al artículo 53º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867). Sin embargo, no hay correlación entre las declaraciones y la realidad.

La gestión ambiental en Loreto está dividida entre la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente (GRRNNYGMA), que debe definir las políticas de protección ambiental y de recursos naturales de la región, y los sectores productivos como el Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, las direcciones regionales sectoriales (Energía y Minas, Agricultura, y Transporte y Comunicaciones)<sup>49</sup>. Otra instancia pública con funciones ambientales es el PROCREL, encargado de la gestión de Áreas de Conservación Regional, la promoción de servicios ambientales y los procesos ecológicos prioritarios para la conservación. Pertenecen a la institucionalidad ambiental de Loreto las oficinas desconcentradas de los organismos públicos adscritos al MINAM como el Organismo para la Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI) y el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP). Otras instituciones con funciones en materia ambiental son la División de Turismo y Protección Ambiental de la Policía Nacional del Perú, la Dirección Regional Agraria, la Dirección Regional de Energía y Minas, la Dirección Regional de Producción, las Capitanías de Puerto de Iquitos y Yurimaguas y la Autoridad Administrativa del Agua Amazonas (AAA).



49 En esto, el GOREL reproduce la situación determinada por ley en el nivel nacional.

El principal espacio para la coordinación y concertación de la política ambiental son las Comisiones Ambientales de los Sistemas de Gestión Ambiental de ámbito regional, provincial y distrital. La Comisión Ambiental Regional (CAR) de Loreto está integrada por aproximadamente 70 miembros representantes de las municipalidades provinciales, instituciones académicas, organizaciones indígenas, empresas, ONG, y personas naturales, quienes conforman la Asamblea General, que está presidida por el Presidente Regional, mientras que la Secretaría Técnica está a cargo del Sub-gerente de Gestión del Medio Ambiente. Funciona a partir a partir de la formación de Sub-comisiones y Grupos Técnicos para la emisión de opiniones técnicas sobre políticas e instrumentos de gestión ambiental. En 2011 se adoptaron acuerdos en temas relacionados a la Política Ambiental Regional (Sub-comisión), la Política Forestal y de Fauna Silvestre Regional (aún en proceso de elaboración mediante una sub-comisión), la derogación del Proyecto de Ley N° 1824/2007-CR que declaraba de necesidad pública la construcción y ejecución del encauce de los ríos Huallaga y Marañón a la costa peruana.

A nivel de la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, las limitaciones para desempeñar sus funciones están relacionadas (i) al presupuesto, (ii) a la coordinación interinstitucional y (iii) a la participación ciudadana. En efecto, la gestión ambiental a nivel del GOREL tiene una asignación presupuestal ínfima, de apenas un millón de Nuevos Soles para gastos corrientes (remuneraciones, bienes y servicios), por lo que la falta de profesionales y de apoyo logístico es extrema<sup>50</sup>. Esto genera una serie de dificultades para el monitoreo y supervisión en campo, como es el caso de los proyectos de pequeña minería y minería artesanal, que deben ser supervisados en coordinación con la DREM-LO, que tampoco tiene recursos suficientes.

Hay retos serios relacionados a la coordinación interinstitucional y de articulación de estrategias. La delegación de funciones hacia otras instancias del GOREL, como el PROCREL, contempladas en el marco legal nacional, le obliga a estar en permanente coordinación y supervisión de la ejecución de las funciones delegadas a través de su participación en el Consejo Directivo del PROCREL, el cual preside para la gestión de Áreas de Conservación Regional, protección de procesos ecológicos y conservación de la agro-biodiversidad. Sin embargo, es necesario fortalecer la institucionalidad de esta instancia para la toma de decisiones en la gestión de las ACR. En esa línea, se considera que la institucionalización de una autoridad ambiental regional que concentre todas las funciones ambientales bajo una misma dirección, ayudará a evitar la descoordinación y desarticulación interinstitucional. Sin embargo, el reto de su implementación dentro de la administración pública sería una gestión eficaz y eficiente en términos de planificación estratégica, recursos humanos capacitados, asignación y ejecución de presupuestos, transparencia y toma de decisiones en base a un sustento técnico necesario.

Gran parte de las funciones forestales ha sido transferida al GOREL, para lo cual se creó el Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre con una estructura administrativa bastante completa (cuadro 46). Pero, como en otros casos, esta área que es fundamental para Loreto está mal implementada, con escaso apoyo político; financiamiento mínimo; insuficiente personal, contratado en su mayoría a corto plazo, con una baja remuneración y sin medios para la ejecución de sus funciones, en especial las de control y vigilancia, que implican el traslado hacia áreas remotas del departamento. Tampoco disponen de equipamiento adecuado en su oficina principal y menos aún en las oficinas desconcentradas.

---

50 En la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente hay un total de 46 empleados con diferentes modalidades de contratación (para este gasto cuentan con un presupuesto aproximado de 681.149 Nuevos Soles).

**CUADRO 46.** Estructura organizativa del Programa Regional de Manejo Forestal y de Fauna Silvestre

Órgano de Dirección	Dirección Ejecutiva Regional
Órganos de Apoyo	Oficina de Secretaría General Oficina de Administración y Presupuesto Oficina de Información Forestal y de Fauna Silvestre. Oficina Técnico Legal Oficina de Promoción y Planeamiento.
Órganos de Línea (Sub-direcciones del PRMRFFS)	De la provincia de Maynas-Iquitos De la provincia de Requena-Requena De la provincia de Ucayali-Contamana De la provincia de Alto Amazonas-Yurimaguas De la provincia de Mariscal Ramón Castilla-Caballococha De la provincia de Loreto-Nauta De la provincia de Datem del Marañón-San Lorenzo

Fuente: Ordenanza Regional N° 017-2009-GRL-CR.

Un diagnóstico elaborado por EIA (2010), señala que un problema común identificado en la gestión forestal es la modalidad de contratación, la cual se da principalmente *“sin beneficios sociales, estabilidad laboral, ni seguridad a los funcionarios que operan en las zonas de riesgo”*, afectando así la motivación y rendimiento del personal. El estudio agrega que los entrevistados identificaron al sector forestal en general como uno que no valora el trabajo ético ni incentiva las buenas prácticas en el cumplimiento de las funciones, ya que *“la débil formación ética se refleja en la falta de interés de la mayor parte de los funcionarios por ver y denunciar el delito flagrante de tala ilegal”*. Esa situación permite la proliferación de casos de corrupción tanto activa como pasiva que ya han sido denunciados muchas veces (AIDSESP, 2007; Urrunaga *et al.*, 2012). A eso se agrega que son igualmente débiles la Fiscalía Especializada en Delitos Ambientales y la Procuraduría Pública especializada en Delitos Ambientales, y sus respectivas instancias regionales, para atender los casos contra funcionarios públicos, consultores forestales y empresas que hayan facilitado o participado en la tala ilegal.

En la parte agraria, la DRA de Loreto (DRAL) adolece de los mismos problemas de fondo, comunes a la administración pública nacional. De acuerdo al Plan Operativo Estratégico del año 2012, las debilidades institucionales que persisten son: limitada capacidad de gestión institucional, lenta modernización institucional, falta de consistencia de la información agraria, débil identidad institucional de los trabajadores, deficiente racionalización de personal capacitado para la promoción agraria, resistencia al cambio organizacional y gestión por resultados. Si bien las debilidades identificadas son bastante generales, su sola mención da cuenta de la necesidad de realizar análisis más profundos sobre la capacidad de gestión en el sector agrario regional.

La asignación de presupuesto para la función agraria en Loreto es excesivamente reducida. Por ejemplo, en 2011, el presupuesto de la DRAL ascendió a poco más de 8 millones de Nuevos Soles<sup>51</sup>. En 2009 habría sido de 36 millones de Nuevos Soles, es decir 4 veces más, pero también insuficiente. Esta repartición dispone de una Unidad de Asuntos Ambientales Agrarios dependiente de su Oficina de Planificación, que cuenta con un solo especialista que debe atender todos los temas relacionados a la gestión ambiental del sector agrario, cuyo principal trabajo, desde que empezó a funcionar esta Unidad, hace poco más de un año, ha sido preparar un Plan de Evaluación y Fiscalización Ambiental para la DRAL, participar de las reuniones de la CAR y preparar una propuesta para la creación de una Dirección de Asuntos Ambientales Agrarios. Las funciones no cumplidas

51 En cambio, el presupuesto de la DRA de Lima contó con más de 28 millones de Nuevos Soles para atender una región de menor extensión y mayor accesibilidad geográfica. Ambos datos fueron tomados del Presupuesto Institucional Modificado de 2011 por pliegos presupuestarios, que corresponden a las fuentes Recursos Ordinarios y Recursos Directamente Recaudados, según el Portal de Transparencia Económica del MEF del día 03 de julio de 2007.

por esa unidad, de acuerdo al Plan Operativo Institucional 2012 incluyen: (i) emisión de opiniones para la aprobación de estudios de impacto ambiental y proceso de certificación ambiental, canalizados por la inversión privada; (ii) monitoreo y evaluación del desempeño ambiental de actividades productivas y agroindustriales; (iii) implementación del Plan de Evaluación y Fiscalización Ambiental de la DRAL; (iv) atención y/o canalización de denuncias ambientales agrarias a nivel regional, ante las instancias competentes; (v) formulación de planes, programas, proyectos y normas para la reducción de la vulnerabilidad y su adaptación al cambio climático y la gestión de riesgos en el sector agrario regional, y (vi) capacitación del personal del sector agrario, productores y agentes económicos, sobre la aplicación y cumplimiento de la normatividad ambiental vigente.

La Dirección Regional de Energía y Minas (DREM) de Loreto es otra instancia gubernamental con dependencia jerárquica, presupuestal y administrativa del GOREL y dependencia técnico-normativa del MINEM. El financiamiento para gasto corriente (remuneraciones, bienes y servicios) de la DREM es igualmente insuficiente para las funciones que debe asumir. Para el año 2012 dispone de un presupuesto de S/. 650.000 Nuevos Soles para supervisar y controlar las actividades de hidrocarburos y minería, incluida la minería aurífera informal. El equipo técnico de la DREM está compuesto por menos de 10 trabajadores para las tareas tanto administrativas como técnicas. Sobre los equipos para cumplir sus funciones, ellos identifican que en un 80% se encuentran *“deteriorados, desfasados u obsoletos lo que en gran magnitud afecta una adecuada prestación de los servicios públicos.”*

#### **4.5.4 Capacidad institucional para atender a los pueblos indígenas**

El tema indígena en el GOREL está a cargo de la Sub-gerencia de Nacionalidades Indígenas, órgano de la Gerencia de Desarrollo Social. Según el Reglamento de Organización y Funciones de 2010, esta oficina tiene como objetivo principal “promover la participación activa de las comunidades indígenas para lograr la autonomía en la administración de sus recursos mediante la elaboración de proyectos productivos (...)”.

Según señalan especialistas del tema indígena de Loreto, esta oficina no cuenta con personal con experiencia en temas de interculturalidad ni la infraestructura adecuada para desempeñar sus funciones. No existe una política regional sobre el tema indígena ni un plan regional integral al respecto. Ante las reiteradas quejas de las organizaciones indígenas por la poca atención a sus demandas en temas de salud, educación, vivienda, remediación de pasivos ambientales, entre otros, el Presidente Regional anunció en setiembre de 2012, que se crearía una Gerencia de Asuntos Indígenas, con presupuesto propio para darle mayor visibilidad a la problemática indígena y promover inversión en las comunidades<sup>52</sup> Es así que, en diciembre del mismo año, mediante Ordenanza Regional N° 021-2012-GRL-CR, se creó la Gerencia Regional de Asuntos Indígenas del Gobierno Regional de Loreto, como órgano de línea dependiente de la Gerencia General Regional. Su función principal será “impulsar y fomentar el desarrollo socioeconómico de los pueblos indígenas a través de la formulación y ejecución de políticas regionales y acciones concretas orientadas a la inclusión, desarrollo social, priorización y promoción de los pueblos indígenas en la región Loreto”<sup>53</sup>.

#### **4.6 El Consejo Interregional Amazónico**

El Consejo Interregional Amazónico (CIAM) es un órgano conformado por los gobiernos regionales de Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali, creado en el año 2007. Su finalidad es generar espacios de coordinación para dinamizar iniciativas que promuevan el desarrollo integral y sostenible de la Amazonía peruana. El CIAM es presidido por los presidentes de las regiones mencionadas (Presidencia Colegiada) y cuenta con una Secretaría Técnica. Esta importante iniciativa es financiada principalmente mediante cooperaciones técnicas no reembolsables.

---

52 “Importante firma de acuerdos entre el Presidente Regional y nativo del Curaray”. Noticia publicada en el diario La Región de fecha 08 de setiembre de 2012.

53 Artículo primero.

Los Presidentes de las cinco regiones miembros del CIAM suscribieron la “Declaración de Grey Tower”, en la cual se expresa un conjunto de compromisos que vienen siendo la guía de acción principal de la Secretaría Técnica del CIAM y de los equipos técnicos de los gobiernos regionales. Los compromisos son: (i) creación de las Autoridades Regionales Ambiental y de Recursos Naturales; (ii) el ordenamiento del Patrimonio Forestal; (iii) El impulso del manejo forestal comunitario (MFC); (iv) el desarrollo del modelo de bosques locales (BL) (inclusión de pequeños productores); (v) la consolidación concesiones forestales y fortalecimiento de la industria forestal; (vi) la lucha contra economías ilegales; (vii) el impulso de la Estrategia Regional de Bosques y Cambio Climático para la Amazonía, y (viii) el posicionamiento de la Amazonía.

El CIAM viene impulsando la Estrategia de Bosques y Cambio Climático para la Amazonía peruana, como una propuesta de política pública con relación a los recursos naturales y el medio ambiente en las regiones integrantes del CIAM. Esta propuesta busca internalizar en la toma de decisiones de política pública, las especificidades de la región amazónica; lograr la gestión de sus recursos naturales con un enfoque espacial y ecosistémico; promover la inversión privada competitiva, inclusiva, transparente y sostenible y, finalmente, mejorar la institucionalidad para la gestión de los recursos naturales, considerando el proceso de descentralización en marcha (Amazonía Vale un Perú, 2012).

#### 4.7 La cooperación técnica y financiera ¿bien aprovechada?

En general, Loreto no ha sido muy favorecido en forma exclusiva por préstamos de la banca multilateral de desarrollo. El único préstamo vigente del BID es el PE-L1095, por US\$2 millones, que fue otorgado a la Municipalidad de Maynas en 2010 (CMAC Maynas: Fortalecimiento patrimonial y crédito hipotecario para viviendas de interés social). Hay otro préstamo de ese Banco (PE-L1026), en preparación a nivel nacional, que podrá beneficiar a Loreto. Se trata del Programa de titulación y registro de tierras III. Asimismo, el BID está ejecutando la cooperación técnica PE-T1040 (IIRSA Perú: Plan de desarrollo del sistema hidrovial del Amazonas). El Banco Mundial reporta algunos proyectos para el Perú relacionados a los objetivos del Milenio: Transporte e infraestructura regional, y electrificación y saneamiento por valor de varios millones de dólares sin especificar el porcentaje o monto que se utilizará para Loreto.

La CAF tiene un proyecto en preparación que, sin duda, beneficiará a Loreto, aunque no es exclusivo para este departamento. Se trata del Programa de desarrollo forestal sostenible, inclusivo y competitivo en la Amazonía Peruana, que tiene por objetivo la recuperación y conservación de los bosques amazónicos y que debe beneficiar a las autoridades forestales regionales, a los concesionarios y a otros usuarios del bosque. Se trata de una operación de US\$50 millones a ser desembolsados en 5 años.

El mayor proveedor de apoyo financiero a Loreto, en la actualidad, es el Japón que, a través de la JICA, viene ejecutando tres operaciones de préstamos blandos que benefician a Loreto, de las cuales una es exclusiva para este departamento: (i) Proyecto 2012/3: Rural Amazon water supply and sanitation; (ii) Proyecto 2008/12: Iquitos sewerage and expansion, y (iii) Proyecto 2009/9: Provincial cities water supply and sewerage system improvement and expansion. El Perú y JICA están preparando otra operación por unos US\$50 millones que beneficiará a Loreto. Se trata del Programa Nacional de Conservación de Bosques Primera Etapa en los departamentos de Amazonas, Lambayeque, Loreto, Madre de Dios, Piura, San Martín, Tumbes y Ucayali, que complementará el propuesto por la CAF en el mismo sector. Este último apoyaría prioritariamente a las comunidades indígenas.

En el futuro mediato es probable que el BNDES del Brasil juegue un rol importante en las inversiones que se realicen en Loreto, a través de iniciativas público-privadas que involucren intereses y empresas brasileñas (Dourojeanni, 2011). También es evidente que el Banco de Desarrollo de China está cada vez más activo en América Latina. Por ejemplo, en 2010 ese Banco prestó 37 millones de dólares, es decir más dinero a esa región que todos los préstamos del Banco Mundial, BID y EximBank de EEUU juntos (Gallagher *et al.*, 2012). En principio, si Loreto desarrolla buenos proyectos, no deberían faltarle oportunidades de financiamiento<sup>54</sup>.

54 Servindi: América Latina: capitales chinos y brasileños compiten por financiar proyectos energéticos  
[http://www.servindi.org/actualidad/39731?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=feed+servindi+\(servicio+de+informaci%C3%B3n+indigena\)](http://www.servindi.org/actualidad/39731?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=feed+servindi+(servicio+de+informaci%C3%B3n+indigena))

En el Perú actúan más de 400 fuentes cooperantes a través de unas 900 instituciones ejecutoras que al año 2007 conducían unas 2.500 actividades y proyectos o programas (APCI, 2007 cit. en Alasino, 2008). Los EEUU aportan el 46% de los recursos de la cooperación oficial bilateral y la Comisión Europea, España, Alemania e Italia aportan otro 35%. Japón y Canadá siguen como donantes bilaterales importantes. A nivel nacional, los sectores que han recibido más recursos en ese período fueron ambiente, educación y salud. Los dos primeros bajo el impulso de EEUU y el tercero con un significativo aporte de España (Alasino, 2008). En el contexto de Loreto hay que añadir otros países cooperantes como Suiza, Dinamarca, Finlandia, Holanda y Noruega. También se han desarrollado cooperaciones técnicas de organizaciones de las NNUU, como FAO, OMS, PNUMA, OIT, UNESCO y UNICEF. Otras instituciones multilaterales, como la OIMT, también están presentes en Loreto. Entre 2007 y 2008 habrían actuado 108 fuentes cooperantes en Loreto procedentes de 19 países. A nivel de Loreto, igual que en el ámbito nacional, EEUU ha sido el principal donante (US\$15,7 millones), seguido de Suiza y Canadá (GOREL, 2009).

En 2006, la cooperación internacional no reembolsable habría invertido US\$11,5 millones en Loreto, de los que el 59,6% ha sido cooperación oficial y el 40,4% ha sido privada. En el lapso 2007-2008, los proyectos de tipo multidepartamental han sumado US\$51,7 millones y han atendido a Loreto. De este monto, el 60% (unos US\$31 millones) se destinaron a Maynas, mientras que otro 21% (US\$11 millones) se usaron en la carretera Iquitos-Nauta. Las provincias menos atendidas han sido Datem del Marañón, Ramón Castilla y Requena (GOREL, 2009). Obviamente, los valores y las cifras varían de año en año, pero demuestran que Loreto recibe una ayuda internacional significativa. La mayor parte del monto de la asistencia es destinado a la salud (de 13 a 14%) y luego a la educación (de 8 a 13%). Siguen, la inversión en temas ambientales y en mucho menor cuantía se destina el resto a gobierno y sociedad, temas multisectoriales o transversales y a temas de género. Sin embargo, de los proyectos registrados hasta 2011 en el Portal de APCI y que se desarrollarán entre los años 2012-2020, la mayoría se basa en la temática ambiental, conforme se detalla en el cuadro 47.

**CUADRO 47.** Temas y número de proyectos previstos en Loreto (2012 – 2020)<sup>55</sup>

Temas	Número
Ambiente	38
Gobierno y Sociedad	33
Desarrollo Social	27
Salud	26
Educación	14
Otros	4

**Fuente:** APCI (2012)  
Elaboración propia

Finalmente, Loreto viene recibiendo un importante financiamiento por parte de la agencia USAID, en el marco del tratado de libre comercio suscrito entre el Perú y Estados Unidos. Desde 2011, el Gobierno Regional recibe financiamiento de USAID a través de Perú Bosques y *Peru Forest Sector Initiative* (PFSI).

<sup>55</sup> Acorde a información recogida del banco de proyectos declarados en el año 2011 para la Región Loreto. Los datos recogidos abarcan todos los proyectos declarados al año 2011 con fecha de culminación del año 2012 al año 2020.

## 5. LOS PRINCIPALES ACTORES VOLUNTARIOS E INVOLUNTARIOS Y SUS VISIONES (Y DECISIONES) SOBRE EL LORETO DEL FUTURO

Los actores del desarrollo de Loreto son muchos: los ciudadanos peruanos y los ciudadanos loretanos, el gobierno nacional y el gobierno regional y, claro, los gobiernos locales, los partidos políticos, los pueblos indígenas y otros segmentos de la población como los ribereños, la población urbana y la población rural, los pobres y los ricos, las grandes empresas multinacionales y nacionales, las empresas regionales, los madereros, los pescadores, la academia, y las organizaciones no gubernamentales, etc. Cada grupo, en diferentes arreglos entre ellos, coinciden o divergen en intereses según las circunstancias y los temas.

### 5.1 Los actores nacionales

Contrariamente a lo que pueda pensarse, los actores más influyentes para determinar el futuro de Loreto no son loretanos y ni siquiera conocen Loreto, región sobre la que tienen nociones vagas, que muchas veces traducen como un vasto territorio verde donde indígenas visten plumas y usan flechas para cazar y en el que además de peligrosos jaguares y anacondas, hay petróleo y madera. O sea, una visión completamente distorsionada. Sin embargo, es esa inmensa mayoría de peruanos que elige gobiernos nacionales y representantes en el Congreso y es la que, a través de políticas y leyes decididas por sus elegidos, modela el futuro de Loreto. Es decir que el actor principal del desarrollo de Loreto es la mayoría nacional ignorante o indiferente de la realidad loreтана.

Pero, para una minoría que sabe que Loreto tiene recursos considerables, codiciados en el Perú y en el exterior, esa es una tierra donde muchos grandes negocios pueden prosperar. Es así como desde el Ejecutivo y el Legislativo se toman decisiones que favorecen “hacer dinero” sobre cualquier otra consideración, atropellando derechos de los habitantes de la selva, la seguridad ambiental y el futuro regional. Dicho de otro modo, los ciudadanos peruanos, la mayoría indiferente y la minoría interesada, son los actores que hasta el presente, y probablemente en el futuro mediato, han decidido y decidirán el destino de Loreto. Así es como se coleccionan políticas, leyes, planes, subsidios e incentivos que en general son perversos cuando no inadecuados o fuera de contexto.

No es fácil entender lo que el gobierno nacional quiere de Loreto pues, como se ha discutido previamente, eso varía de gobierno a gobierno. Además, no hay consistencia entre las declaraciones y las acciones. Por ejemplo, el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, que preparó leyes importantes en favor de la Selva, entre ellas el primer reconocimiento efectivo a los derechos de los pueblos indígenas, la conservación de los bosques, la promoción del desarrollo amazónico y que fue el único que llevó adelante un verdadero sistema nacional de planificación, incluida la primera experiencia de planeamiento genuinamente regional fue, asimismo, el que dio inicio a la explotación descuidada de petróleo, con implicaciones socioambientales que duran hasta la fecha, contrariando su propia renovada legislación. Otros gobiernos, como los de Fernando Belaúnde Terry y Alan García, en momentos diferentes, siempre dieron prioridad a las políticas de “conquista y colonización” sobre las de desarrollo para lo que, en el caso del primero, se priorizó mucho la infraestructura de transporte y, durante el segundo, la intervención privada desmedida. El primer gobierno de Alberto Fujimori volvió a mirar la Selva con más cuidado, como lo demuestra, por ejemplo, el pico excepcional de titulaciones de comunidades nativas y de establecimiento de áreas naturales protegidas que se dio en ese lapso. Pero los gobiernos siguientes volvieron a la política de extracción y explotación de recursos a cualquier precio, la que llegó a su máxima expresión en el último gobierno de Alan García. En consecuencia, como lo demuestra el hecho antes discutido de no existir un plan o estrategia

#### ¿Quién decide el futuro de Loreto?

“Lamentablemente, las grandes decisiones dependen de una inmensa mayoría nacional que no conoce ni le importa Loreto y, también, de grandes inversionistas para quienes Loreto es como una mina a ser explotada. En el medio campo hay muchos otros actores que, por ahora, tienen poca influencia. Solamente los indígenas han hecho escuchar su voz.”



© P. Puertas / WCS

nacional de desarrollo, no se sabrá explícitamente lo que el gobierno nacional propone para Loreto, aunque la promoción de lotes para la explotación de hidrocarburos es lo más evidente de sus intenciones.

Mientras que el gobierno nacional, como actor, no sabe lo que realmente quiere, el sector privado sí sabe muy bien lo que busca. Por eso, al final, los actores determinantes del futuro de Loreto son los grandes intereses económicos internacionales asociados a los nacionales, que deciden y llevan adelante las acciones que más impactan en el futuro de Loreto, como es el caso en especial de la explotación de hidrocarburos o de la gran minería. También son ellos los que al final deciden la construcción de infraestructuras realmente importantes como las de energía hidráulica y viales. Otros intereses privados nacionales son los que determinan la parte gruesa de la explotación e industria maderera y agropecuaria intensiva. Queda al sector privado regional o local la explotación directa, en escala pequeña, de recursos forestales, pesqueros y turísticos.

Para completar la lista de los actores que tienen influencia creciente en el futuro de Loreto están los narcotraficantes y contrabandistas y, cada vez más, los acopiadores de oro extraído ilegal o informalmente. Ellos son los que, a través de los pobres que usan para producir cocaína o extraer oro, consiguen forzar al gobierno regional, y también al nacional, a adoptar medidas que favorecen sus actividades. Los recientes conflictos con los mineros informales o ilegales demuestra claramente la influencia que la informalidad financiada por los traficantes tiene sobre el destino del país y en especial de la Amazonía peruana.

## 5.2 Los actores loretanos

Obviamente, los actores más legítimamente interesados en el porvenir de Loreto son los que conforman la sociedad regional. Pero los intereses de la sociedad urbana, que como actor domina en número y en influencia, no son siempre los de la sociedad rural. Como Iquitos es la principal ciudad de Loreto, en ella se concentra gran parte de los funcionarios públicos y privados que conforman la clase media regional. Como en cualquier otro lugar, sus visiones e intereses no son los mismos que corresponden a las clases menos favorecidas, muchas veces habitantes de los barrios marginales o de los barrios sobre palafitos. En general, hay más indiferencia frente al futuro de la región entre los primeros que entre los segundos que, en su búsqueda por una vida mejor, son más políticamente activos. Los actores de la sociedad rural presentan diferencias importantes entre ellos, según se trate de los intereses de los agricultores grandes y medianos, de los ribereños y, especialmente, de los pueblos indígenas. Por eso no son raros los conflictos entre ellos, especialmente con relación a la tierra. Muchos agricultores y ribereños son, asimismo, extractores de madera y otros productos maderables, interviniendo con frecuencia en tierras indígenas. A eso hay que sumar la visión e intereses de los migrantes andinos y costeños que llegan cada vez en mayor número a la región.

El GOREL es evidentemente un actor sustantivo y podría serlo mucho más si sus medios fueran mayores y sus intenciones fueran más definidas, consistentes y duraderas de gobierno a gobierno. Como ya se ha visto, hasta

el presente sus planes, además de ser de corta vigencia, no dicen mucho más que lo obvio sobre su visión del futuro y, en ningún caso, explican el cómo. Además, estos planes son tan fraccionados sectorialmente como los nacionales. Aun así, el GOREL, si asume su rol puede y debe ser un actor determinante. De otra parte, la visión del GOREL sobre el futuro de Loreto depende grandemente de la que tiene el partido político que lo gobierna, suponiendo que este tenga lineamientos políticos definidos y que, estando en el gobierno, realmente los aplique. En la última contienda electoral, el gobierno regional fue disputado por varios partidos cuyos planes de gobierno se comentan brevemente a continuación.

Fuerza Loretana es actualmente el movimiento político de mayor importancia en Loreto, al que pertenece el actual presidente del Gobierno Regional y dos de los alcaldes provinciales (Requena y Mariscal Ramón Castilla). En su visión de desarrollo al 2021, coloca a Loreto como la región que “Lidera el desarrollo sostenible de la región amazónica, sobre la base del uso apropiado de sus recursos naturales y diversidad biológica, orientando prioritariamente al ecoturismo, bionegocios, madera y petróleo”. Según el Plan de Gobierno de Fuerza Loretana para los años 2011-2014 y en base a algunas notas periodísticas regionales, se desprenden las siguientes prioridades: (i) infraestructura de conectividad interna y con el resto del país, principalmente mediante la implementación de los proyectos ferrocarril Iquitos-Yurimaguas y la interconexión de la cuenca del río Putumayo con el resto de la Región; (ii) con relación a la energía, reconoce que el petróleo es uno de los recursos naturales más importantes de Loreto por la inversión, la generación de industria, empleo y recursos fiscales, y promueve como estrategia la “inversión en exploración y explotación limpia de hidrocarburos” y el “desarrollo de estudios para la generación de energía no convencional”, y (iii) con relación a la agricultura y agroindustria, promueve productos de la canasta familiar (arroz, frejol, maíz, etc.); cultivo de especies forestales valiosas (caoba y cedro) y especies no maderables; cultivo de plantas medicinales y frutales nativos (camu camu, aguaje, cocona, pijuayo, uvos, macambo, pan de árbol, etc.); zootecnia de majaz, sajino, ronsoco y mariposas; cultivo de flores y follaje tropical (orquídeas, heliconias, helechos, palmeras), y cultivo de plantas para uso industrial (caña de azúcar, palma aceitera, sacha inchi, etc.), entre otros. Es importante mencionar que en su Plan de Gobierno coloca como productos “bandera” al camu camu, el sacha inchi, la palma aceitera, el yute, el paiche, la gamitana y el cacao.

“ **Los políticos loretanos están de acuerdo en una cosa: Iquitos debe conectarse al resto del Perú**

*Pero no están de acuerdo en el cómo: ¿carreteras, ferrocarriles o hidrovías? Sobre todo lo demás, hay mucha dispersión pero muy poca convicción y precisión.* ”

El Movimiento Independiente Loreto (“Mi Loreto”) ocupó el tercer puesto en las últimas elecciones y actualmente cuenta con tres alcaldes provinciales (Alto Amazonas, Loreto, Ucayali). Según el Plan de Gobierno de Mi Loreto al 2021 y algunas notas periodísticas regionales se desprende que: (i) con relación a la conectividad, este partido está en contra del ferrocarril Iquitos-Yurimaguas y, en cambio, coloca como estrategia de desarrollo la culminación de los estudios de la carretera Iquitos-El Estrecho y Caballococha-Buen Suceso; asimismo propone el establecimiento de hidrovías, con el mantenimiento de puntos críticos y señalización de la navegación fluvial; (ii) con relación a la energía propone el incremento del canon petrolero al 20% y la autonomía regional en la gestión de los recursos naturales (incluido petróleo); asimismo, plantea la conexión eléctrica al Sistema Interconectado Nacional y la generación de hidroenergía eléctrica en Loreto (Mazán, Pongo de Manseriche y otros), y (iii) sus propuestas para la agricultura son muy generales.

El Movimiento Esperanza Región Amazónica (MERA), cuyo candidato al Gobierno Regional ocupó el segundo puesto en las últimas elecciones, no cuenta con ningún alcalde provincial. Según el Plan de Gobierno del MERA para los años 2011-2014 se desprende que: (i) sus propuestas para la conectividad son muy generales: favorece la integración vial de Iquitos con la costa del país (estudios de factibilidad sobre la conexión hacia la costa vía Paita), así como implementar la infraestructura de redes viales (carreteras, vía férrea, aeropuertos, puertos y terminales terrestres); (ii) en cuanto a energía, acepta que el petróleo es uno de los recursos naturales más importantes de Loreto, pero no hace propuestas concretas al respecto; asimismo, plantea la necesidad de una infraestructura energética adecuada, orientada a mejorar la oferta productiva y para ello propone avanzar con los estudios definitivos de la hidroeléctrica



del Mazán, y (iii) sobre agricultura menciona la promoción de las actividades agropecuarias (forestales, pesqueras, industriales, turísticas), la aplicación de sistemas productivos sostenibles (agroforestales, pesqueros y manejo de la diversidad biológica), y la promoción de programas de crédito.

Perú Posible ocupó el primer puesto en Loreto en las elecciones presidenciales pasadas, contando con el apoyo de Fuerza Loretana. Tiene dos congresistas elegidos por la Región. Su programa es escueto: (i) se ha manifestado a favor del proyecto del ferrocarril Yurimaguas-Iquitos y de la carretera Napo-Putumayo, y (ii) reconoce que el petróleo es un recurso importante para Loreto; asimismo, sus voceros se han manifestado a favor de llevar adelante el proyecto hidroeléctrico de Mazán.

Gana Perú ocupó el segundo puesto en Loreto en las elecciones presidenciales pasadas. Tiene un congresista elegido por la región. Sus propuestas son bastante elaboradas para el sector transportes. Plantea potenciar la infraestructura de la red hidroviaria fluvial y de los puertos de Yurimaguas e Iquitos y diseñar una “red vial del núcleo infraestructural”, esto es infraestructura de redes en forma de malla (energía eléctrica, gas natural, tren y fibra óptica) con una matriz de seis ejes transversales y tres longitudinales que en forma de plantilla virtual se colocan sobre el mapa geográfico del Perú, haciéndolos coincidir con los potencialmente futuros corredores económicos. Dos de los ejes comprenden a Loreto: (i) Transversal 1 compuesto por Paita - Piura - Chulucanas - Huancabamba - San Ignacio - Sta. María de Nieva - Teniente Pinglo - Saramiriza - Saramuro - Parinari - San Jacinto - Santa Fe - Nauta - Puerto Franco - Iquitos - Aucaya - Nueva Libertad - Huangana Blanca - Chimbote - Cabalococha - Brasil y Colombia, y (ii) Longitudinal 3 que incluye El Estrecho, Santa Teresa, Iquitos, Nauta, Requena, Contamana, Pucallpa y continúa hasta Desaguadero, en Puno.

Finalmente el Partido Aprista Peruano (APRA), que actualmente tiene poca influencia en Loreto, favorece la inversión privada y plantea la necesidad de un gobierno regional que facilite la actividad privada en los sectores transporte, minería e hidrocarburos, servicios y manufactura. Su plan expresa: (i) oposición a proyecto del ferrocarril Iquitos-Yurimaguas, indicando que la ruta es inviable y que cambiar de ruta (bordeando las zonas inundables) implicaría muchos costos que no justificarían su construcción; como alternativa propone una carretera o ferrocarril que partiendo del kilómetro 50 de la carretera Iquitos-Nauta, avance hacia el norte con dirección a Pantoja y Güeppí, que luego se dirigiría hacia el sur en dirección a Saramiriza utilizando en esta segunda parte muchos tramos de vía afirmada que las compañías petroleras han construido en todo el tiempo que ya llevan de actividad en el departamento. En cuanto a la conectividad con Yurimaguas, propone que se mejore la navegabilidad fluvial y se construya el puerto internacional Yurimaguas; (ii) con relación a la energía, plantea convertir al Perú en un país exportador de petróleo, con la finalidad de garantizar la seguridad energética para los próximos años y generar empleo en Loreto; también plantea como meta que solo la tercera parte del consumo sea atendido por derivados de hidrocarburos, otra tercera parte debería ser cubierta por el gas y la otra, por energía alternativa (hidroeléctricas, luz solar, eólica, geotérmica, etc.), y (iii) finalmente, plantea la necesidad de diversificar la producción agropecuaria, promover la agroforestería, el óptimo aprovechamiento de los barrizales y el desarrollo de unidades integrales de producción que combinen siembra, crianza, recolección y reforestación.

Como se desprende de lo anterior, la principal unanimidad entre los partidos políticos loretanos es quebrar el aislamiento mediante una conexión terrestre. Un partido está claramente a favor de la ferrovía y otros dos la mencionan como aceptable aunque no se oponen a una carretera. Los otros partidos prefieren carreteras, sin embargo no parecen oponerse al mejoramiento de la navegación fluvial que solo dos mencionan con énfasis. En todos los casos existen propuestas de carreteras internas. Ningún partido se opone a la explotación de petróleo. Las propuestas sobre desarrollo agropecuario son bastante generales y a veces contradictorias dentro de un mismo programa. Prácticamente todas consideran todas las opciones, no revelando tendencias claras.

Mención especial merece el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), como productor de información científica y tecnológica para el desarrollo y formadora de opinión pero, en general, hay que reconocer que sus aportes son en la práctica muy poco aprovechados por los gobiernos. El IIAP, como otras instituciones científicas, sufre del síntoma de la “torre de marfil” con poca capacidad de permear hacia la



sociedad. Además, hay que reconocer que su producción científica es desigual, con algunos trabajos de gran calidad y utilidad y muchos otros que son apenas satisfactorios. La Universidad Nacional de la Amazonía Peruana y otras instituciones académicas regionales son asimismo actores dignos de consideración tanto formando profesionales mejor adaptados a la realidad regional como por sus aportes a la ciencia. El Consejo Interregional Amazónico (CIAM), que es una instancia de coordinación inmediata de los cinco gobiernos regionales de la Amazonía, conformado por sus presidentes, puede convertirse, si es adecuadamente aprovechado, en un actor significativo del desarrollo regional. Cuenta con una secretaría técnica integrada por un representante de cada gobierno.

Como ya se ha mencionado, los pueblos indígenas son, entre los actores locales, probablemente los más influyentes porque ellos sí saben bien lo que quieren y se han organizado para luchar por sus objetivos. Existen dos organizaciones nacionales representativas de las poblaciones indígenas amazónicas: AIDSESP y CONAP. Entre las dos agrupan a medio millón de personas. La AIDSESP (Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana) es la organización de mayor representatividad y poder de influencia, a pesar de recientes disidencias. Es una organización nacional presidida por un Consejo Nacional que se asienta en seis organismos descentralizados (ORPIO, CORPI San Lorenzo, ORPIANP, ORAU, FENAMAD y ARPI-SC) y dos afiliados directos (COMARU y la Comunidad Nativa Matsés) ubicados en el norte, centro y sur del país. Tiene 57 federaciones y organizaciones territoriales, que representan alrededor de 350 mil indígenas, agrupados en 16 familias lingüísticas, mientras que la CONAP (Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú) es una organización que prioriza el aspecto social y vela por los derechos de los pueblos indígenas, respetando la equidad de género y preservando el medio ambiente. Cuenta con cinco sedes regionales, 40 federaciones y una población total aproximada de 150 mil habitantes.

Afiliadas a estas dos organizaciones nacionales, hay cerca de cien federaciones de comunidades nativas que existen principalmente con fines de organización y defensa de sus derechos. Generalmente están agrupadas en función de las cuencas hidrográficas en las que habitan, debido a que los ríos amazónicos son sus principales vías de comunicación. En muchos casos, estas federaciones tienen que interactuar y participar en procesos de evaluación de impacto ambiental (caso de actividades de hidrocarburos, construcción de hidroeléctricas, carreteras y otros), de categorización y elaboración de planes maestros de áreas naturales protegidas, de evaluación de proyectos y planes de manejo sustentables, de monitoreo de actividades potencialmente contaminantes, etc. y no cuentan para ello con personal propio capacitado o asesoría técnica profesional en esos temas.

### 5.3 Los actores internacionales

Además de las grandes empresas transnacionales o internacionales ya mencionadas como actores externos, es importante comentar el rol de las organizaciones no gubernamentales y de las agencias bilaterales y multilaterales, estas últimas ya no como financiadoras sino como formadoras de opinión. Las ONG, basadas en Loreto y/o en Lima, son actores tan importantes en Loreto como en toda la Amazonía. Son muy influyentes como formadoras de opinión y como proveedoras de argumentos que son alternativamente útiles para el gobierno o para la oposición y para los intereses de los más diversos actores pero, especialmente, para los sectores más pobres de la sociedad, principalmente los indígenas y los ribereños. Las ONG son asimismo grandes colaboradores de las instituciones científicas, técnicas y académicas loretanas.

La cooperación no oficial incluye una serie de ONG internacionales que pueden recibir recursos a través de sus gobiernos o de otros orígenes. Entre estas últimas actúan o actuaron en Loreto, durante por lo menos la última década, grandes ONG internacionales como OXFAM, Cáritas, *World Wildlife Fund for Nature* (WWF), *The Nature Conservancy* (TNC), *Conservation International* (CI), *Rainforest Norway* y fundaciones privadas como *Gordon and Betty Moore*, *MacArthur*, *Blue Moon* y *Charles Stewart Mott*. La ejecución puede estar a cargo de las filiales nacionales de esas ONG internacionales o de ONG locales, entre las que muchas tienen larga actuación en Loreto. Entre estas cabe mencionar las siguientes: Instituto del Bien Común (IBC), Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico (CEDIA) y Asociación Putumayo VWZ, CESVI, Solsticio para temas relacionados a los Internacionales (NCI), Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), Centro de Conservación, Investigación, Manejo de pueblos indígenas; *Wildlife Conservation Society* (WCS), ProNaturaleza, Naturaleza y Cultura Áreas Naturales (CIMA), *The Field Museum* para conservación y manejo de recursos naturales y desarrollo sostenible; OXFAM y Cáritas, entre otras para asuntos sociales diversos. Finalmente, en cuanto a cooperación oficial, en Loreto existe una importante presencia de la agencia USAID, quien opera a través de contratistas como *Chemonics International* (Proyecto Perú Bosques).

Otro actor, con potencial pero menor por el momento, es la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), cuya secretaría permanente fue establecida en 2003, con sede en Brasilia. Durante mucho tiempo tuvo muy poca influencia pero su importancia está creciendo gracias a contribuciones internacionales, más que las de los países miembros. En 2006 su presupuesto alcanzó US\$25 millones y ya contaba con 35 funcionarios. Desarrolla varios programas: GEF Amazonía, Biodiversidad, Biocomercio, GEO Amazonía, Expedición Conociendo la Amazonía y otros. Sus temas de concentración incluyen ambiente, salud, ciencia y tecnología, educación, transporte e infraestructura, turismo y asuntos indígenas. Aparte de su consejo de coordinación, la OTCA promueve reuniones de ministros sobre diversos temas, que en su mayoría son de interés para Loreto. Ese es, por ejemplo, un espacio de coordinación para ventilar asuntos que se relacionan con Ecuador, Colombia, Bolivia y Brasil que Loreto no parece estar aprovechando adecuadamente. La OTCA produce diversas publicaciones de bastante utilidad para la región.

De otra parte, las reuniones ministeriales de la OTCA pueden tomar acuerdos que, aunque suelen ser muy generales, son de gran interés para Loreto si el GOREL aprende cómo explotarlos en su favor. Un ejemplo, entre muchos otros, son los acuerdos consignados en la Declaración de Lima (OTCA, 2012) que incluye decenas de temas relevantes para esta región que pueden ser palanca de recursos nacionales y, especialmente, internacionales, además de facilitar diplomáticamente las relaciones y coordinaciones de Loreto con Brasil, Ecuador y Colombia.

## 6. LOS PRINCIPALES CONFLICTOS Y PROBLEMAS SOCIALES

La sociedad loretana vive una serie de conflictos que tienen origen, como es natural, en los intereses a veces contradictorios de los actores. Los más notorios se desarrollan en función de las demandas y reivindicaciones de los pueblos indígenas. Los indígenas de Loreto representan actualmente el 12% de la población pero ocupan o tienen injerencia directa sobre gran parte del territorio del departamento, donde ellos viven, incluyendo a las reservas territoriales. Este porcentaje tiende a aumentar si se tienen en cuenta los reclamos pendientes. Es, pues,

explicable que cuando otros actores pretenden usar directa o indirectamente los recursos contenidos en ese extenso ámbito se produzcan confrontaciones.

De todos, el conflicto más importante es el determinado por la superposición de lotes para exploración y explotación de hidrocarburos sobre tierras de comunidades nativas tituladas, inscritas o con demandas sobre otras tierras. En efecto, a junio de 2012, la Defensoría del Pueblo registraba seis conflictos socio-ambientales activos en Loreto, todos vinculados a este asunto: (i) Comunidad Nativa Matsés y sus 14 anexos por rechazo a la exploración de lotes petroleros 135, 137, 142, 152; (ii) un sector de las comunidades nativas del Morona, en rechazo a las actividades de hidrocarburos en el Lote 64; (iii) pobladores de la Comunidad Nativa Santa Rosa demandan a la Empresa Pluspetrol Norte S.A, mayores aportes al desarrollo económico, social e infraestructura en el marco del convenio de apoyo social suscrito; (iv) comunidades Secoya y Kichwaruna en rechazo a las actividades de Petrobras porque afectan a la Zona Reservada Güeppí y a las reservas Napo, Tigre-Napo-Curaray; (v) la Federación de Comunidades Nativas del Corrientes (FECONACO) demanda a la empresa Pluspetrol el pago de una compensación por las tierras comunales que ocupa por las actividades de explotación de petróleo, y (vi) la población de la CN Pucacuro exige que la empresa Pluspetrol remedie las aguas de la cocha Atiliano, lugar en donde se abastecen de pescados y que estaría contaminada por las actividades de la empresa petrolera.

El problema de fondo radica en una legislación nacional que permite la superposición de la explotación minera y de hidrocarburos sobre diversas formas de propiedad y sobre otras formas de uso de la tierra, como son las comunidades nativas y las reservas comunales y, dependiendo de la fecha de su establecimiento, también sobre las reservas territoriales. La ley asimismo admite la explotación petrolera y minera sobre áreas naturales protegidas de uso directo, como las reservas nacionales y las áreas de conservación regional. De otra parte, si se suman estas a las anteriores representan aproximadamente el 50,8% del territorio. Es decir, que si se prohibiera la superposición de usos, la posibilidad de explotar hidrocarburos quedaría sumamente limitada. El conflicto en buena medida es alimentado y agravado por los innegables y graves perjuicios que la explotación ocasiona a las poblaciones locales. Por tal razón, la única respuesta a esta situación es armonizar los usos y poner límites y condiciones razonables a la actividad petrolera que deben ser severamente acatados para minimizar los impactos sociales y ambientales, contribuyendo a crear beneficios claros que compensen a los dueños de la tierra.

Pero ese proceso no es fácil aunque, por ejemplo, para el caso específico de la Pluspetrol Norte S.A. (Lote 1AB), décadas de conflictos con los indígenas representados por la FECONACO tuvieron un notorio alivio con la firma en 2006 del Acta de Dorissa, que con aval del GOREL obligaba a la empresa a adoptar una serie de medidas para controlar sus impactos y aliviar la situación del pasivo acumulado, entre otras medidas. Ese acuerdo fue una buena noticia y calmó las tensiones, pero el problema continúa y desde fines de 2011 está recrudeciendo por diversos motivos, entre ellos casos relacionados a la falta de remediación de pasivos ambientales.



Foto: Stefan Kistler / Alianza Arkana



Foto: Patricia Patrón / DAR

Otro conflicto permanente entre los pueblos indígenas y los gobiernos nacional y regional es la lentitud con la que se reconocen y titulan definitivamente las comunidades nativas. Como se ha visto, existe un atraso considerable en esos procedimientos que, obviamente, alimentan tensiones e insatisfacciones. Este es un problema central para la formulación de una estrategia REDD nacional.

Otros conflictos en torno a la población indígena se refieren a invasiones de sus tierras por madereros y mineros ilegales o por campesinos migrantes, así como reclamos indígenas contra el gobierno nacional respecto a demandas de titulación de comunidades en tierras que son áreas naturales protegidas. Pero, también se producen enfrentamientos por la intención de los propios indígenas de usar los recursos naturales de modo reñido con la ley. Se han dado casos, por ejemplo, en que ciertas comunidades indígenas han defendido la explotación ilegal de oro o la extracción de madera realizada por terceros en sus propiedades.

Otra fuente de desencuentros es la pesca. El GOREL emite permisos de pesca sin especificar restricciones para las áreas incluidas o reclamadas por las comunidades nativas y otros pobladores rurales. Solo en el año 2008 se emitieron 1.174 permisos de pesca en Maynas, incluidos 258 para el distrito de Putumayo, 541 para Requena, 330 en Mariscal Ramón Castilla, 296 en Loreto, 146 en Ucayali, 92 en Datem del Marañón y 72 en Yurimaguas (GOREL cit. en Barclay, 2012). Los pescadores industriales o “artesanales” premunidos de estos permisos invaden continuamente las cochas de las comunidades, las que se ven obligadas a organizar la vigilancia de esos cuerpos de agua.

De cualquier modo, es preciso señalar que no todos los conflictos en torno a los pueblos indígenas se explican por situaciones como las descritas, que muchas veces ocultan un tema subyacente más profundo. Se trata de la filosofía de vida, o si se prefiere de la cosmovisión propia de los pueblos nativos de la Amazonía que en muchas formas se asemeja al ya muy difundido “buen vivir” andino y que se opone al “vivir mejor” occidental. El “buen vivir” guarda similitudes con el concepto de desarrollo sostenible o durable, pero no es igual. Además, como bien se sabe, el concepto de desarrollo sostenible en el Perú y en Loreto, aún es una utopía. Por lo tanto, las propuestas o las realidades del desarrollo actual confrontan íntima y frontalmente el modo de pensar indígena.

Entre los principales problemas sociales actuales destaca, obviamente, la situación de pobreza extrema que, como se ha descrito, es muy importante en Loreto y afecta a indígenas tanto como a otros sectores de la población urbana y especialmente rural. La pobreza y la falta de acceso a servicios públicos de calidad es una fuente constante de conflictos que con frecuencia ganan las calles de Iquitos, aunque muchas veces disfrazados bajo otros pretextos.

Relacionada a la pobreza está la informalidad, es decir otro problema gravísimo que no es exclusivo de Loreto aunque en este caso se expresa en formas peculiares. Una de ellas es la proliferación de extractores ilegales de madera, mediante habilitaciones o también como peones, cazadores y pescadores, estos últimos muchas veces bajo el disfraz de “artesanales”, que practican actividades altamente predatorias sobre el recurso hidrobiológico, agravando la situación de hambre en las áreas rurales. A lo largo de las carreteras, como en el caso de la que une a Iquitos con Nauta y en especial en los alrededores de Yurimaguas, la informalidad ha ganado al sector rural con la proliferación de invasiones a tierras públicas y de deforestación, quemadas y en abandono, caracterizando una incipiente agricultura migratoria.

Otros dos problemas serios que están agravándose rápidamente en Loreto son la ya citada proliferación de cultivos ilícitos, principalmente coca para producción de clorhidrato de cocaína, y la igualmente mencionada extracción ilegal de oro aluvial, mayormente usando dragas. Además, estas actividades están frecuentemente asociadas y ambas por igual acarrear otros inconvenientes como el del contrabando fronterizo no solo de drogas y oro sino también de armas y animales vivos de alto valor, elevando los riesgos de conflictos fronterizos además de problemas de seguridad pública en ambos lados de las fronteras<sup>56</sup>.

En el mismo nivel está el persistente y tan generalizado problema de la extracción ilegal de madera que está estrechamente asociado a la corrupción activa y pasiva. Como se discutirá con mayor detalle en otro capítulo, la mayor parte de la madera que Loreto produce es total o parcialmente ilegal y en todo caso procede de bosques no manejados, en abierta violación de la legislación vigente.

## 7. UN VISTAZO A LA INFRAESTRUCTURA DE DESARROLLO EN LORETO

En esta sección se pasa una revista rápida, muy resumida, del equipamiento actual de Loreto para el desarrollo, con énfasis en el transporte, la energía, el equipamiento urbano y las áreas naturales protegidas. Posteriormente, estos mismos temas serán tratados con más detalle en el texto, analizando en especial sus pasivos socioambientales y sus perspectivas futuras.

En términos generales, si se compara con el resto del país, Loreto es un departamento extremadamente subequipado en términos de transporte, energía e infraestructura urbana y, como se explicará, también en términos de áreas naturales protegidas.

### 7.1 Transportes y telecomunicaciones

El departamento de Loreto está articulado, en teoría, con los mercados de la sierra y costa a través de dos vías de comunicación terrestre: (i) la carretera que une la ciudad de Yurimaguas con Tarapoto (46 km están en Loreto) y que se interconecta por la Carretera Marginal hacia la Costa Central vía Tingo María o hacia la Costa Norte mediante la conexión a la vía Moyobamba-Chiclayo, y (ii) la carretera Saramiriza-Nieva (78 km en Loreto), que conecta a Loreto con el departamento de Amazonas y con la Costa Norte del país. Como ninguna de estas carreteras está conectada con la capital departamental, cabe considerar que Loreto aún está aislado del resto del Perú.

Existe otra única carretera en Loreto, que une Iquitos con Nauta (107,4 km), construida progresivamente, poco a poco, desde los años 1970. Hay, en cambio, un gran número de otros caminos que fueron desarrollados por empresas petroleras, madereras y también por algunos municipios. La red vial “oficial” (la más comúnmente citada, i.e. MTC, 2005) de Loreto es de 389,98 km, de los cuales: 125 km (32,1%) corresponden a la red nacional, 94,4 km (24,2%) a la red departamental y 170,5 km (43,7%), a la red vecinal. Pero, esa información no corresponde a la realidad<sup>57</sup> siendo muy difícil, a partir de la información pública, detectar dónde están y cuáles son las vías que realmente existen. La mejor información disponible debería ser la del MTC que, en principio, debiera

56 La revista brasileña *Veja* (29 de agosto de 2012) contiene un extenso reportaje sobre la actividad cocalera en Loreto, inclusive en la frontera con Brasil y los problemas que eso crea en su territorio.

57 Curiosamente, la misma fuente cita, sin mayor explicación, la existencia de 1.761 km de los que 897 km serían “trochas peatonales”.

ser igual o parecida a la del GOREL. Pero no es así y esas mismas fuentes varían sus datos en sus diferentes documentos, inclusive en el mismo periodo. La confusión es tanto mayor que en lugar de hacer referencia a carreteras completas, las informaciones disponibles frecuentemente mencionan trochos de estas, entre puntos geográficos identificados con nombres que no aparecen en los mapas. Dourojeanni *et al.* (2010) detectaron 657 km ya construidos hasta 2009. Un recuento hecho para el presente estudio revela la existencia de 630 km de carreteras, incluyendo trochas conspicuas (cuadro 48). Esa parece ser la información más realista y en este documento se trabaja en base a la existencia de 630 km de carreteras (asfaltadas, afirmadas o aún no afirmadas pero construidas con características permanentes).

**CUADRO 48.** Carreteras existentes en Loreto

	Descripción (de... a...)	Carretera N°	Nivel	Km (en Loreto)	Fuente	Provincia
1	San Francisco - 6 de Mayo - Bello Horizonte - San Pedro	R 06	Vecinal	22,0	PVPP	Loreto
2	Nauta – Payorote	R 04	Vecinal	14,2	PVPP	Loreto
3	Intuto - Proyecto Ganadero	R 08	Vecinal	7,0	PVPP	Loreto
4	Emp. LO 103 (Km. 58) - San Joaquín de Omaguas	R 02	Vecinal	9,3	PVPP	Loreto
5	Block 1AB	LO 100	Departament.	116,0	MTC	Loreto
6	Yurimaguas – Tarapoto	PE 5 NB	Nacional	42,0	MTC	Alto Amazonas
7	Yurimaguas – Munichis	LO 513	Vecinal	12,8	MTC	Alto Amazonas
8	Trocha Munichis Km 6+580 – Caserío Centro Chambira	R 01	Vecinal	4,0	MTC	Alto Amazonas
9	Shucushyacu - Louis Terry	R 09	Vecinal	11,0	MTC	Alto Amazonas
10	Shitari - Santa María	R 03	Vecinal	2,0	MTC	Alto Amazonas
11	Santa Cruz - Pollera Posa	R 12	Vecinal	1,2	MTC	Alto Amazonas
12	R 05 Distrito Yurimaguas	R 05	Vecinal	35,0	MTC	Alto Amazonas
13	Puerto Pastizal - Caserío Nvo. Canaan - Parinari	R 10	Vecinal	5,3	MTC	Alto Amazonas
14	Lagunas – Varadero	R 14	Vecinal	9,4	MTC	Alto Amazonas
15	Lagunas – Paucaryacu	R 13	Vecinal	18,0	MTC	Alto Amazonas
16	Jeberos - sector Pishayacu	R 18	Vecinal	4,5	MTC	Alto Amazonas
17	Jeberos - San Juan Palometayacu	R 16	Vecinal	4,4	MTC	Alto Amazonas
18	Jeberos - Puerto Criminal	R 17	Vecinal	17,4	MTC	Alto Amazonas
19	Empalme km 115+800 - Caserío Suni Playa	R 19	Vecinal	1,0	MTC	Alto Amazonas

	Descripción (de... a...)	Carretera N°	Nivel	Km (en Loreto)	Fuente	Provincia
20	Empalme km 105 + 050 - Caserío Micaela Bastidas	R 08	Vecinal	6,7	MTC	Alto Amazonas
21	Orellana - Nuevo Dorado	R 02	Vecinal	13,6	MTC	Ucayali
22	Pampa Hermosa - Quebrada Huanganayp	R-04	Vecinal	13,2	PVPP	Ucayali
23	Jenaro Herrera – Angamos	LO 105	Departament.	8,0	MTC	Requena
24	Saramiriza - Corral Quemado	PE 5 NC	Nacional	25,0	MTC	Datem Marañón
25	Iquitos – Nauta	LO 103	Departament.	107,4	MTC	Maynas-Loreto
26	Mazan – Timicurillo	LO 512	Vecinal	3,5	MTC	Maynas
27	Emp. LO 506 – Ninarumi	LO 508	Vecinal	1,4	MTC	Maynas
28	Emp. LO 506 - Granja La Herradura	LO 507	Vecinal	0,5	MTC	Maynas
29	Emp. LO 506 - Granja del Ejército - Mamacocha	LO 510	Vecinal	1,2	MTC	Maynas
30	Emp. LO 502 – Rumococha	LO 503	Vecinal	0,4	MTC	Maynas
31	Emp. LO 103 (Aeropuerto) - Sto. Tomas	LO 504	Vecinal	5,3	MTC	Maynas
32	Emp. LO 103 (Aeropuerto) - Sta. Clara	LO 502	Vecinal	6,3	MTC	Maynas
33	Emp. LO 103 - Sungarococha- Pto. Almendras	LO 506	Vecinal	6,8	MTC	Maynas
34	Emp. LO 103 - Punchana - Sta. María de Nanay	LO 500	Vecinal	0,5	MTC	Maynas
35	Emp. LO 103 – Pampachica	LO 501	Vecinal	2,0	MTC	Maynas
36	Emp. LO103- Moralillos - Emp. LO103	LO 509	Vecinal	2,1	MTC	Maynas
37	Emp. LO 103 (Varillal) - Llanchara - Ninarumi	R 06	Vecinal	12,8	PVPP	Maynas
38	El Milagro - Soledad (río Itaya)	R 04	Vecinal	8,2	PVPP	Maynas
39	Emp. 05 NB - Las Palmeras	R 06	Vecinal	6,0	MTC	Alto Amazonas
40	Cuipari – Gloria	R 11	Vecinal	20,0	MTC	Alto Amazonas
41	Alto Mohena – Yura	R 04	Vecinal	21,0	MTC	Alto Amazonas
42	San Pablo – Morona	CP-09	Vecinal	2,0	MTC	M. Castilla
43	San Pablo - Asilo La Colonia	CP-08	Vecinal	2,0	MTC	M. Castilla
44	Cabalococha - San P. de Palo Seco	CP-05	Vecinal	8,6	MTC	M. Castilla
45	Cabalococha - Puerto Inca	CP-04	Vecinal	3,9	MTC	M. Castilla
46	Cabalococha – Cushillococha	CP-03	Vecinal	7,5	MTC	M. Castilla
47	Cabalococha - Cano de Santa Rosa	CP-06	Vecinal	4,5	MTC	M. Castilla
48	Cabalococha – Bufococha	CP-10	Vecinal	12,0	MTC	M. Castilla

Fuente: Ver Metodología.



Foto: Mariana Montoya

Además existen muchas trochas carrozables. En efecto, Barclay (2011), basada en el Inventario Vial Georreferenciado Loreto 2010, cita cifras mucho mayores (1.088 km y también 1.548 km) entre vías nacionales, departamentales y vecinales, asfaltadas, afirmadas, sin afirmar o en condición de trochas carrozables. En los cuadros 57 (basado en el MTC) y 58 (basado en GOREL) también se mencionan cifras similares, respectivamente 1.313 km y 1.567 km. Analizando estas informaciones, se llega a la conclusión de que la diferencia entre las informaciones antes citadas (que reportan 630 y 657 km) solo incluyen carreteras asfaltadas, afirmadas y sin afirmar y excluyen las trochas carrozables (que sí están incluidas en el cuadro 57, basado en el MTC) y los caminos forestales, trochas carrozables y trochas peatonales (incluidas en el cuadro 59, basado en el GOREL). La diferencia a favor de la información del GOREL parece deberse a que el MTC no incluyó todas las carreteras petroleras.

En conclusión, puede estimarse que en la actualidad, en Loreto, existen 630 km de carreteras y de 800 a 900 km adicionales en trochas de diferente calidad y tipo de uso.

De otra parte, como es natural, el transporte en Loreto está actualmente dominado por la navegación fluvial. El sistema fluvial de este departamento posee más de 8.200 km de vías navegables en más de 14 ríos, afluentes principales y afluentes secundarios del Amazonas. Por ellos se realiza más del 90% del transporte de pasajeros y carga. El transporte fluvial, a diferencia de las carreteras, conecta efectivamente a todo Loreto con el resto del país a través de Yurimaguas en el Huallaga y a través de Pucallpa, en el Ucayali. Pero, a pesar de su importancia, la navegación fluvial es desordenada, peligrosa, irregular y muy mal equipada, con embarcaciones anticuadas. Los ríos no han sido transformados en hidrovías y apenas existen dos puertos, el de Iquitos y el de Yurimaguas, que cuentan con terminales portuarios de modestas dimensiones y pobremente operados. Existen además 21 embarcaderos dispersos por todo el departamento, varios de los cuales están asociados a la explotación petrolera.

El transporte aéreo está mejor equipado que el fluvial. El aeropuerto internacional de Iquitos fue construido en 1972 y es considerado como el segundo aeropuerto más seguro del país, después del Jorge Chávez de Lima. Tiene una pista pavimentada de 2.500 m, lo que permite la operación de aviones de gran tonelaje. Le sigue en importancia el aeropuerto de Yurimaguas, que cuenta con infraestructura terminada y pista asfaltada pero que está muy cerca de la ciudad. Existe además un aeropuerto en Caballococha y otro en Andoas con una longitud de pista de 2.000 m. Hay, asimismo, 6 aeródromos y 11 campos de aterrizaje, también frecuentemente asociados a la explotación del petróleo. Este transporte es de vital importancia por cuanto, en ausencia de carreteras, es la única vía de acceso rápido al resto del país. Por este motivo se reciben vuelos diarios de las principales empresas aéreas del país como Lan Perú, Star Perú, *Peruvian Airlines* y otras menores. Además, hay empresas que prestan servicios charter con avionetas, hidroaviones y helicópteros. En los últimos meses han comenzado vuelos directos de Iquitos a Panamá, a cargo de Copa Airlines.

En 2007, las comunicaciones estaban servidas por unos 35.000 teléfonos fijos, 36.200 teléfonos celulares, 3.300 servicios de Internet y 15.200 servicios de cable altamente concentrados en la zona urbana de Maynas, es decir Iquitos y alrededores. Más de 121.300 hogares, inclusive 63.700 urbanos, no tenían ningún servicio.

Vale la pena resaltar el pésimo servicio de Internet en Loreto. Iquitos es la ciudad amazónica con el peor servicio de Internet, debido a que no se encuentra integrado al troncal nacional de fibra óptica. En Loreto es casi imposible ver información multimedia, visualizar videos o intercambiar archivos pesados vía correo electrónico.

## 7.2 Energía

El equipamiento energético de Loreto es aún más pobre que su equipamiento de transportes. Posee en total 17 centrales térmicas de las cuales la principal está en Iquitos, donde existe una potencia instalada de 64,8 MW y una potencia efectiva de 57,3 MW. A nivel del departamento, la potencia instalada suma 79,6 MW y la efectiva 66,2 MW. La potencia instalada en otras ciudades es mínima, siendo Yurimaguas (5,1 MW), Contamana (2,1 MW) y Nauta (1,6 MW) las mejor dotadas.

La atención a los pobladores rurales es la más baja en el Perú después de Cajamarca, con un coeficiente de electrificación rural de apenas 48,6% (MINEM, 2008).

## 7.3 Ciudades y servicios públicos

Loreto solo posee cuatro núcleos urbanos que pueden calificarse de ciudades: Iquitos, Yurimaguas, Contamana y Nauta y ninguna de ellas está adecuadamente equipada. Según el Plan de Desarrollo Urbano Sostenible de Iquitos 2011-2021, los barrios marginales de Iquitos ocupan aproximadamente el 50% de su extensión y albergan al 45% de la población en condiciones poco favorables, sin saneamiento básico (sectores de Belén, San Juan, Punchana, entre otros).

En Loreto existe un problema sanitario grave ya que solo el 31% de la población cuenta con servicio de agua potable, por debajo del porcentaje nacional que llega a 55%. En las provincias de Datem del Marañón y Mariscal Ramón Castilla únicamente el 1,9% y el 3,5% de viviendas respectivamente tienen acceso a agua potable. En 2007, solo 52.930 viviendas recibían el agua por tuberías de servicio público, otras 11.573 la tenían en el mismo edificio o en pilón de uso público. Obviamente, la mayor parte de estas viviendas están en Iquitos y Yurimaguas. Otras 35.432 viviendas usaban pozos. El resto (67.032 viviendas) se abastecía en los ríos o quebradas (INEI, 2007). En el medio rural, la situación es mucho más grave debido a la creciente contaminación de los ríos y a que proyectos como "Agua para Todos" (Vereau, 2006) no han progresado significativamente en ese ámbito.



Foto: Patricia Patrón / DAR

Asimismo, el porcentaje departamental de viviendas con acceso a adecuados servicios higiénicos es igualmente bajo, ascendiendo al 28,9%. Es así que más del 60% de la población loreтана está expuesta a condiciones insalubres y al riesgo de contraer enfermedades diarreicas y metaxénicas debido al contacto con aguas contaminadas.

El recojo, manejo y disposición de los residuos sólidos es incompleto e inadecuado, generando contaminación con graves secuelas para la salud. En efecto, estos son arrojados a los ríos y, eventualmente, depositados en basureros a cielo abierto como en Iquitos. No hay procesamiento de residuos ni reciclaje. En la actualidad, los residuos líquidos no son tratados pero en Iquitos está en proceso de construcción una planta de tratamiento de aguas servidas que debe cubrir las necesidades de parte de la ciudad. Ya se ha visto que hay deficiencias serias en las infraestructuras de salud y de educación. Gran parte de las calles no están asfaltadas y en cualquier lugar de la ciudad el tránsito es caótico, peligroso y contaminante, en parte debido al uso y abuso de motocicletas y moto-taxis. La eficiencia de los motores de las motocicletas es inferior al de motores mayores y en consecuencia son más contaminantes, sin mencionar sus altos niveles de contaminación sonora. Apenas el aeropuerto puede considerarse relativamente adecuado para una ciudad del tamaño e importancia de Iquitos.

Los problemas mencionados son comunes a todas las demás ciudades del departamento, agravados por la falta de recursos municipales.

#### 7.4 Las áreas naturales protegidas<sup>58</sup>

Las áreas naturales protegidas son una parte importante de la infraestructura de desarrollo de cualquier departamento. A diferencia de las infraestructuras que permiten la explotación de los recursos naturales, como las de transporte, estas son las que garantizan la conservación de una fracción del patrimonio natural departamental, tanto para asegurar el funcionamiento de los procesos bio-geo-químicos naturales, como el ciclo del agua o el del carbono, entre muchos otros, que sirven para garantizar la supervivencia de muestras representativas de la diversidad biológica regional.

Su función como infraestructura es la de mantener la integridad ambiental de las cuencas, brindar servicios ecosistémicos como agua limpia y regular, seguridad contra desastres naturales, en especial sequías e inundaciones; también sirven como repositorios de carbono y aseguran la opción de uso futuro de la enorme diversidad que contienen los ecosistemas loretanos. Las áreas naturales protegidas son, pues, una inversión, tanto como las que se hacen en transportes o energía. Pero, simultáneamente, las áreas naturales protegidas también son un recurso que puede aprovecharse sin modificar su naturaleza, en especial, pero no únicamente mediante el turismo.

La conservación de los ecosistemas de las cuencas altas en las áreas naturales protegidas suministra el recurso hídrico en cantidad, periodicidad y calidad apropiadas para diferentes actividades productivas. León (2007) menciona que alrededor de 2.700.000 peruanos reciben agua proveniente de 16 ANP, consumiendo anualmente en conjunto 254.900.000 m<sup>3</sup>, cuyo valor aproximado es de US\$81.000.000. En Loreto, el agua para el consumo de cerca medio millón de habitantes de la ciudad de Iquitos, la sexta ciudad más poblada del país según el INEI (2008), y los más de 30 mil habitantes de la zona rural asentados a lo largo del río Nanay, proviene del área de conservación regional Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira (ACR ANPCH) en la cuenca alta del río Nanay. Según Montoya (2011), la conservación del ACR ANPCH aportaría económicamente, entre otras cosas, la mejora de la calidad del agua, es decir S/.192.974,88 considerados como un ahorro frente a los costos actuales de tratamiento del agua consumida en la ciudad de Iquitos.

---

58 Mientras se estaba en la etapa final de edición de este documento se produjo, el 26 de octubre de 2012, el establecimiento del Parque Nacional Güeppí-Sekime (203.628,51 ha) y de dos reservas comunales en la Zona Reservada Güeppí. Las reservas comunales son: Huimeki (141.234,46 ha) y Airo Pai (247.887,59 ha). Esto obviamente altera algunas de las informaciones citadas.

Asimismo, se estimó (León, 2007) que el valor de extracción de productos forestales no maderables en una hectárea de bosque ribereño de la Amazonía peruana es de US\$698, siendo US\$6.500.000 anuales el valor potencial de extracción dentro de las áreas naturales protegidas.

**CUADRO 49.** Ubicación, extensión y fecha de creación de las áreas naturales protegidas de Loreto por categoría

Categoría	Provincias	Año creación*	Área (ha)**
<b>ÁREAS DE ADMINISTRACIÓN NACIONAL</b>			
<b>Parque Nacional</b>			<b>699.340</b>
Cordillera Azul	Ucayali	2001	699.340
<b>Reservas Nacionales</b>			<b>3.196.657</b>
Pacaya Samiría	Loreto, Requena, Ucayali, Alto Amazonas	1972 /2007	2.080.000
Allpahuayo-Mishana	Maynas	2004	58.069
Matsés	Requena	2009	420.635
Pucacuro	Loreto	2010	637.953
<b>Zona Reservadas</b>			<b>2.761.559</b>
Güepí	Maynas	1997	625.971
Santiago-Comaina	Datem del Marañón	1999/2007	294.895
Sierra del Divisor	Ucayali, Requena	2006	971.766
Yaguas	Maynas, R. Castilla	2011	868.927
<b>ÁREAS DE CONSERVACIÓN REGIONAL</b>			<b>1.808.846</b>
Comunal Tamshiyacu Tahuayo		2009	420.080
Ampiyacu-Apayacu		2010	434.129
Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira		2011	954.635
<b>ÁREAS DE CONSERVACIÓN PRIVADA</b>			<b>281</b>
Selva Botánica		2010	170
Herman Dantas		2010	49
Parque Amazonas			62
<b>Área total bajo ANP en Loreto</b>			<b>8.466.683</b>
<b>Porcentaje aproximado de la superficie de Loreto en ANP</b>			<b>20%</b>

**Notas:** \* Última modificación \*\* Área en Loreto

**Fuente:** Sernanp (2012)

Loreto dispone (cuadro 49) de 15 áreas naturales protegidas que cubren más del 23% de su territorio y que pertenecen a diversas categorías de manejo. La única área natural protegida de uso indirecto ubicada en Loreto, es decir en la que no se pueden explotar los recursos naturales, es una parte (750.000 ha) del Parque Nacional Cordillera Azul, cuya mayor extensión (55%) corresponde al departamento de San Martín. Todas las demás, sean nacionales o regionales, son del tipo uso directo, es decir que permiten la residencia de pobladores establecidos con anterioridad al ANP y el aprovechamiento, en teoría sostenible, de los recursos naturales.

En Loreto hay 4 reservas nacionales que en total abarcan 3.2 millones de hectáreas, es decir una superficie significativa. La más antigua y mayor inclusive a nivel nacional es Pacaya Samiria (2.1 millones de hectáreas) que comenzó en los años 1940 como reserva pesquera. En todas ellas se permite el aprovechamiento de recursos naturales mediante la aplicación de planes de manejo consultados con la población. Como se verá más adelante, aún falta mucho para que el manejo de las áreas naturales protegidas sea óptimo, principalmente debido a la dificultad inherente que presenta la convivencia de objetivos de conservación con los de explotación de recursos, además de la falta de recursos económicos y humanos para una gestión eficiente.

Por eso hay evidencias de que la conservación de los recursos en ellas contenidos no está garantizada. Baste mencionar, por ejemplo, que la Reserva Nacional Pacaya Samiria en 1995 ya había perdido 54.717 ha de sus bosques originales y que en ella habitaban unas 42.000 personas, mientras que más de 50.000 vivían en su zona de amortiguamiento. Nada menos que el 12,3% de su superficie ya necesitaba ser incluido en su zona de recuperación (INRENA, 2000). La Reserva Nacional Allpahuayo-Mishana ya había perdido 3.162 ha en el año 2000.

Existen asimismo 4 zonas reservadas que suman 2,9 millones de hectáreas. En este caso se trata de una categoría provisoria que puede resultar, o no, en áreas naturales protegidas o comunidades nativas o en otra forma de reserva. Estas áreas no deberían ser contabilizadas como áreas naturales protegidas pues su destino final es incierto y, en teoría, es posible que sean revertidas para cualquier finalidad que no incluya conservación del patrimonio natural. Finalmente, existen tres áreas de conservación regional (ACR) (1,8 millones de hectáreas) que tienen características similares a las reservas nacionales. Además, en 2004 se creó el Área de Conservación Municipal Aguas Calientes con 200.000 ha, en el sureste de Loreto, al este del río Ucayali, que no se ha incluido en el cuadro 49 por ser su situación incierta debido a la modificación del marco legal sobre las áreas naturales protegidas de esta categoría. Ya ha sido propuesta, también, la creación del Área de Conservación Regional Majijuna, que completaría el corredor ecológico Napo-Putumayo, y se está trabajando la propuesta de ACR Aguas Calientes, a solicitud de la Municipalidad Provincial de Ucayali.

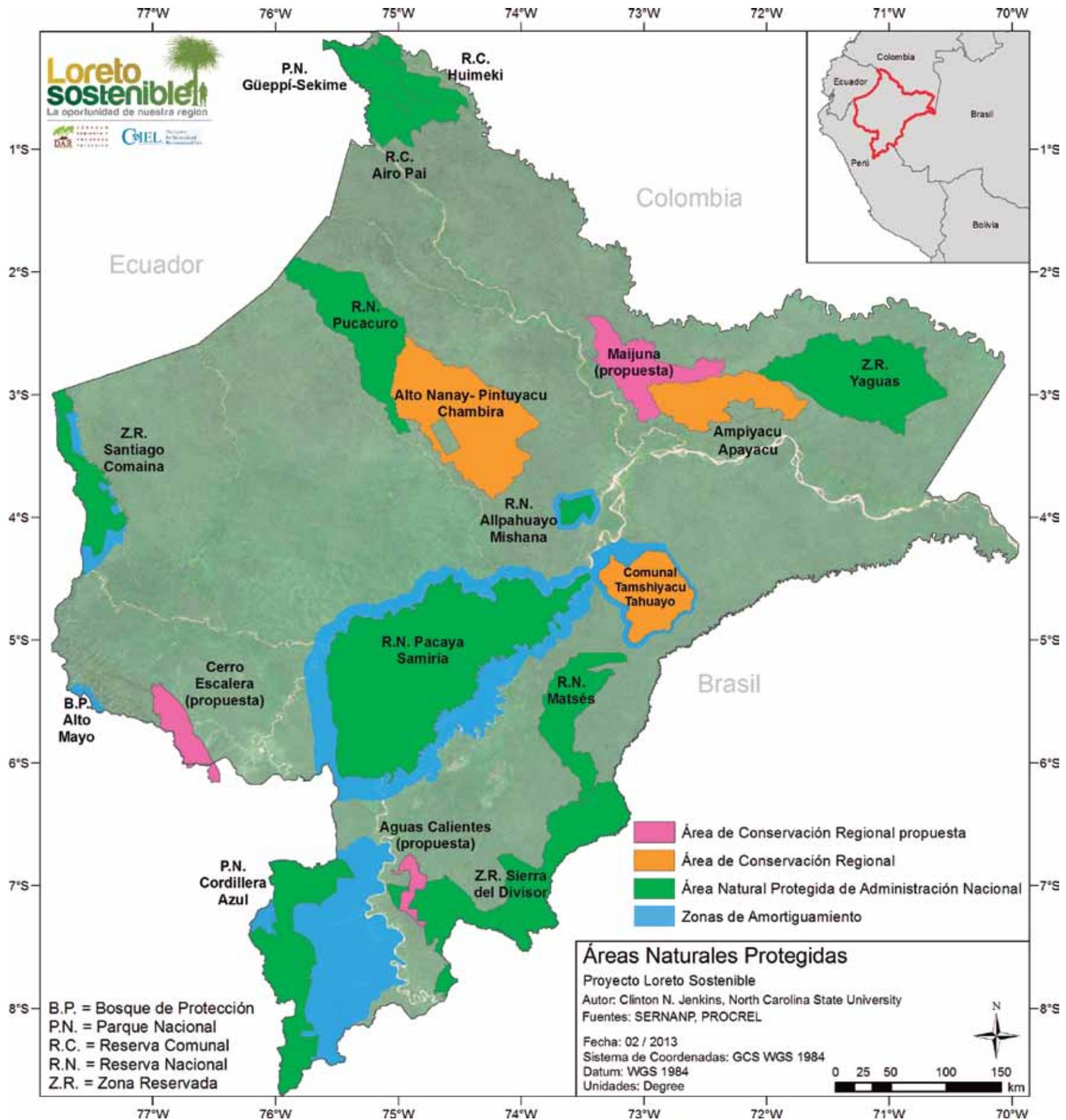
**CUADRO 50.** Situación administrativa de las áreas naturales protegidas de Loreto en 2010

Nombre	Plan maestro	Jefe	Otros profesionales	Guarda-parques	Comité gestión	Presupuesto asignado 2010 (S/.)
PN Cordillera Azul	Sí	1	1	2	Sí	85.626
RN Pacaya Samiria	Sí	1	4	64	Sí	1.326.651
RN Allpahuayo Mishana	Sí	1	3	6	Sí	119.538
RN Pucacuro	No	1	3	14	Sí	312.024
RN Matsés	Proceso	1	1	16	Proceso	220.390
ZR Güeppí	No	1	2	10	Sí	304.308
ZR Santiago-Comaina	No	0	0	4	Sí	421.787
ZR Sierra del Divisor	No	1	2	10	No	339.024
ACR Comunal Tamshiyacu Tahuayo	Sí	1	3	0	Sí	151.134
ACR Ampiyacu-Apayacu	Sí	1	3	0	Sí	5.288*
ACR Alto Nanay-Pintuyacu-Chambira	No	1	3	0	Sí	46.171*
<b>Total</b>	<b>5 (Sí)</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>126</b>	<b>9 (Sí)</b>	<b>3.331.941</b>

Fuente: <http://www.legislacionanp.org.pe>, <http://sernanp.gob.pe>, PROCREL 2010.

Nota: \* 2011.

Mapa 7. Áreas Naturales Protegidas en el departamento de Loreto





Es importante mencionar que han existido y subsisten varias iniciativas para establecer parques nacionales importantes en Loreto, en Güeppí, en el Yavarí y asimismo en el Putumayo (Yaguas). Estas propuestas han encontrado cierta oposición del SERNANP que parece haber adoptado la política de frenar el establecimiento de áreas naturales protegidas de esta categoría. El argumento sería la falta de capacidad financiera para su manejo efectivo. De hecho, el manejo actual de todas estas áreas naturales protegidas es deficiente por falta de recursos económicos que permitan su operación, la contratación de funcionarios y el equipamiento adecuado. Como se observa en el cuadro 50, al 2010 el presupuesto de las áreas naturales protegidas nacionales era exiguo y aunque contaban con planes maestros, jefes y personal, en todos los casos este era netamente insuficiente para las enormes áreas que deberían manejar y cuidar. Sumando todas las áreas naturales protegidas de Loreto, se disponía apenas de unos 3,3 millones de Nuevos Soles. De las nacionales, solo 4 tenían planes maestros aprobados, pero todas menos una tienen sus comités de gestión instalados.

La situación de las áreas de conservación regional no es mejor, pues su presupuesto operativo anual total era del orden de S/.200.000 en 2011 y sería, actualmente, de unos S/.450.000, de los que se ejecutan realmente mucho menos<sup>59</sup>. A eso hay que sumar recursos de la cooperación internacional, que son los que permiten cierto manejo de las ACR. Dos de ellas tienen sus planes maestros aprobados y sus comités de gestión instalados.

**CUADRO 51.** Zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas en Loreto

Área natural protegida	Ha
Allpahuayo Mishana	66.000
Alto Mayo	27.200
Comunal Tamshiyacu Tahuayo	184.214
Cordillera Azul	1.130.200
Güepi	134.600
Pacaya Samiria	1.185.900
Santiago – Comaina	110.900
<b>Total</b>	<b>2.838.914</b>

Fuente: CDC-UNALM (2011).

La extensión de las zonas de amortiguamiento de las áreas naturales protegidas es considerable, como se observa en el cuadro 51. Estas zonas son importantes pues en ellas deberían llevarse a cabo actividades económicas compatibles con la conservación del área natural protegida cercana, implicando un apoyo especial del gobierno.

En resumen, a pesar de que en apariencia Loreto tiene un porcentaje importante (23%) de su territorio protegido, esta figura es engañosa por las razones anotadas. En efecto, parte de las zonas reservadas revertirá para otros usos de la tierra y, por carecer de parques nacionales adecuadamente representativos del territorio regional así como de recursos para el manejo efectivo, los servicios ambientales y la diversidad biológica no están garantizados.

## 8. EL PASIVO SOCIOAMBIENTAL DE LORETO EN SÍNTESIS

Para evitar repeticiones, en esta sección apenas se enumera un resumen apretado de los principales pasivos ambientales, pues en la Parte II de este documento se abordará con mayor detalle el impacto socioambiental acumulado y/o combinado de los pasivos con los impactos actuales y los que probablemente se produzcan en el futuro.

<sup>59</sup> Informaciones proporcionadas en la Región que varían mucho según las fuentes. De cualquier modo, son absolutamente insuficientes.

Hasta cierto punto, Loreto puede considerarse el departamento amazónico menos afectado por problemas socioambientales acumulados, es decir por pasivos socioambientales. Una década atrás este puesto correspondía a Madre de Dios, que lo ha perdido como resultado de la carretera Interoceánica Sur y del consecuente incremento de la deforestación, explotación de madera y, en especial, la explotación anárquica de oro. Esta aseveración se fundamenta principalmente en el hecho de que Loreto es el departamento que proporcionalmente ha sufrido la menor deforestación la que, como bien se sabe, es el principal factor de disturbio ecológico y social. Pero este hecho esconde una realidad mucho más compleja pues de una parte, donde existen carreteras, la deforestación ha sido tan intensa como en cualquier otro departamento amazónico peruano y, de otro lado, Loreto es el departamento que más ha sufrido por la explotación descuidada de hidrocarburos, que ha tenido gravísimos impactos sociales y ambientales. Asimismo, por más de un siglo, Loreto ha sido sometido a una intensa degradación de su bosque por ondas sucesivas de extracción de recursos florísticos y faunísticos y, del mismo modo, sus recursos pesqueros ya ostentan una severa reducción de su reserva.

## 8.1 Los bosques como expresión de la calidad ambiental

En los trópicos húmedos es adecuado considerar que el estado del bosque es una expresión, la mejor disponible, de la situación ambiental del departamento. En efecto, en la medida en que una parte significativa y suficiente de los bosques estén intactos o, en todo caso, bien manejados de modo que conserven la esencia de sus funciones ambientales, como el mantenimiento del funcionamiento de los ciclos bio-geo-químicos y la conservación de todos los elementos originales de su biocenosis, se puede inferir que la calidad de vida de sus habitantes no está amenazada. Esto no implica que no se sustituyan una parte de los bosques para hacer cultivos sobre una porción del espacio ni que dejen de hacerse otros usos del territorio, como la extracción de madera, petróleo o minerales; sino más bien, implica que esas actividades obedezcan a reglas que garanticen un uso equilibrado del espacio y de los recursos.

En ese sentido, Loreto está en una situación relativamente sui generis en la Amazonía peruana que, en gran medida, es similar a la del vecino Estado de Amazonas, en Brasil. Gracias a sus tamaños y aislamientos relativos han sido comparativamente poco deforestados. Loreto ha perdido probablemente 1,3 millones de hectáreas, que representa el 3,6% del departamento. Pero, una enorme porción de los bosques están degradados en diferentes niveles, debido a décadas de extracción selectiva de productos maderables y no maderables, por la contaminación originada por la explotación de hidrocarburos y por la caza y la pesca abusivas. Es decir, extensiones significativas aunque no bien definidas de bosques inundables están contaminados con metales pesados y salmuera a consecuencia de la explotación descuidada de petróleo. Además, la deforestación crece rápidamente, especialmente a lo largo del eje Iquitos-Nauta, cerca de Iquitos y en los alrededores de Yurimaguas, donde han proliferado trochas carrozables informales construidas por madereros y agricultores, muchas veces con ayuda de los municipios.

La mayor parte de esa deforestación tuvo por objeto instalar especulaciones agropecuarias, en un elevado porcentaje (probablemente más del 50%) en tierras sin aptitud para cultivos en limpio, permanentes o pastos. Hay, asimismo, una crecientemente rápida expansión del cultivo de coca que, además de deforestación es causa de profundas alteraciones en la sociedad local y que tiene, tanto en la fase de producción como de procesamiento, un elevado potencial contaminante.

Otra consecuencia de la facilidad con la que se practica la deforestación, acción pobremente regulada y sin control, es un importante desperdicio de tierras ya habilitadas para la agricultura (deforestadas y con acceso vial) de las que se usa efectivamente apenas el 15,5% que, además, producen mucho menos de lo que podrían y que en parte, generan contaminación de suelos y aguas.

La principal causa de la degradación del bosque es la explotación desordenada de madera que, por lo menos en un 85%, es abiertamente ilegal<sup>60</sup>. Es decir, que se hace sin aplicar planes de manejo sostenible. Eso, como ya se ha

---

60 En realidad, es mucho más que eso, como se discutirá en la Parte II.



explicado, queda demostrado por la drástica reducción de la disponibilidad de especies forestales maderables de mayor interés comercial, como caoba, cedro y palo rosa, entre otras, que ya no existen comercialmente. Pero Loreto ha sufrido sucesivas ondas de explotación de sus recursos forestales, inclusive los no maderables, desde la época del caucho y por eso sus bosques han perdido mucho de su riqueza original en términos de flora y de fauna. En cuanto a la degradación forestal, también debe incluirse el estado de sus ríos de los que varios están afectados por niveles considerables de contaminantes procedentes de la explotación de petróleo y, más recientemente, por la explotación aurífera ilegal así como por contaminación industrial, urbana y agrícola.

La deforestación, las quemadas y la degradación de bosques implican un importante desperdicio de oportunidades futuras de negocios relacionados al cambio climático, que están basados en el mercado de carbono almacenado en su biomasa y en sus suelos. En cambio, el descuido de este tema ocasiona el riesgo de que Loreto sea penalizado como región causante del efecto invernadero.

## 8.2 La biota

La biota de Loreto, a pesar de la degradación de los bosques, aún es muy rica y en buena parte del territorio todavía está en condiciones de ser mantenida si se toman prontamente las medidas adecuadas. Parte de esas medidas es el establecimiento de áreas naturales protegidas, de las que existen varias en Loreto que cubren el 23% de su territorio. Pero, como se ha visto, Loreto solamente tiene menos de la mitad de un parque nacional que es la única categoría de área natural protegida que garantiza la protección integral de la diversidad biológica. Las demás son de uso directo y, de hecho, varias tienen grandes poblaciones en su interior y deforestación y degradación ya significativas en curso, como en el caso de la Reserva Nacional Pacaya Samiria. Peor aún, ninguna, sea nacional o regional, cuenta con los recursos que asegurarían su manejo eficiente y su integridad ecológica.

En esas condiciones y habida cuenta de la extracción maderera, de la caza y la pesca y de la contaminación, entre otros disturbios, ya es evidente que algunas especies han pasado, en pocas décadas y acentuadamente en la última, de ser comercialmente abundantes a ser raras. Entre las especies más conspicuas en peligro están, por ejemplo, el manatí y la charapa, pero existen muchas otras especies de animales y plantas menos conocidas, cuyas poblaciones también están amenazadas. En la lista roja de especies en peligro, se registra un elevado número de especies de la fauna y la flora silvestre loretana consideradas raras o amenazadas, o con serias amenazas de extinción para las que son endémicas, que por ese motivo son naturalmente raras.

Es evidente la drástica reducción de la disponibilidad de especies de peces que eran, hasta hace poco, las de mayor interés comercial, y lo mismo ocurre con la disponibilidad de presas de fauna silvestre usada para la alimentación indígena y rural.

De otra parte, se está dando una destrucción intensa de ecosistemas únicos, como los que se instalan sobre arenas blancas, los varillales, en especial cerca de Iquitos, por explotación minera (arena) y por invasiones con fines urbanos de poblaciones pobres.



Foto: Aldo Soto

### 8.3 La calidad de vida, ambiente urbano, desastres “naturales”

Por las razones anotadas es obvia la reducción paulatina de la calidad de vida de los pobladores rurales, en especial grupos indígenas a raíz del pillaje de sus recursos naturales, por ejemplo madera, caza y pesca, así como a consecuencia de la contaminación, particularmente la de origen petrolero.

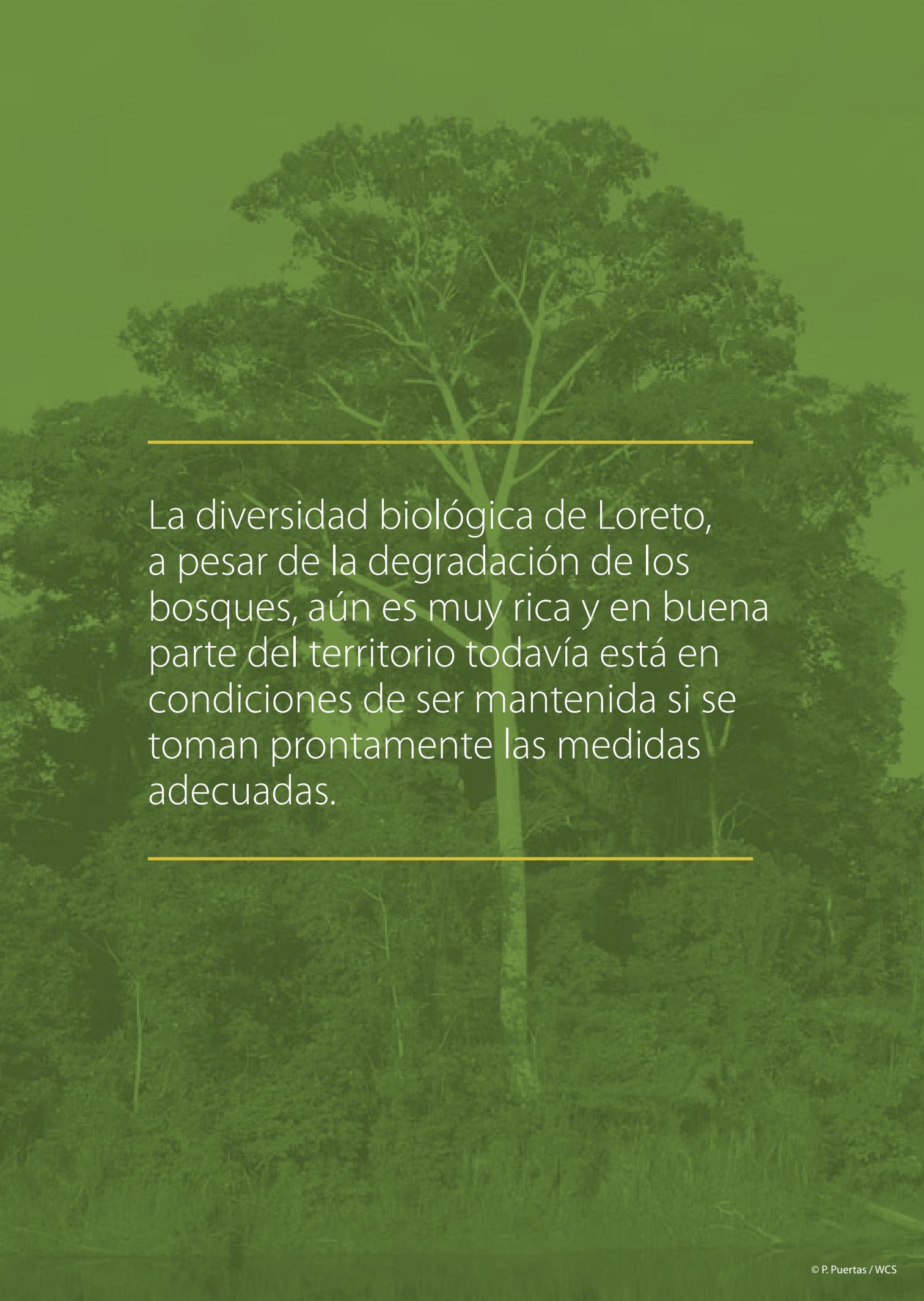
En el medio urbano, la situación ha mejorado pero la calidad de vida es muy baja para una inmensa mayoría de la población urbana de Loreto, principalmente en Iquitos, que carece de servicios básicos de agua potable y especialmente de saneamiento, que está sometida a una contaminación intensa por monóxido de carbono y sonido en razón del uso abusivo (supera permanentemente los 100 decibeles) y desordenado de vehículos, en especial de los llamados “mototaxis” o “motocars”.

La ocupación desordenada del espacio periurbano, frecuentemente muy cerca de los ríos, y la influencia del cambio climático, aunadas a la deforestación en las cuencas de los grandes ríos que pasan por Loreto, todo eso ha creado una creciente susceptibilidad de las poblaciones ribereñas y de los pobladores de barrios marginales de las ciudades, especialmente Iquitos. Por tal razón, las inundaciones y sequías, que al parecer son crecientemente extremas a consecuencia del proceso de cambio climático, afectarían mucho más que en el pasado.

El tema del cambio climático se abordará también en otras partes de este documento. Pero este fenómeno ya muestra evidencias que son percibidas por las comunidades locales, como lo demuestra un estudio de Gagliardi (2012) en la comunidad campesina El Chino, próxima al área de conservación regional comunal Tamshiyacu Tahuayo, donde se ha observado una tendencia al incremento de la temperatura en aproximadamente 2°C, según los datos obtenidos desde hace 15 años, y un aumento de alrededor de 35% en las precipitaciones en los meses de lluvia. Esta comunidad ya viene adaptando sus actividades económicas a las nuevas realidades en base al conocimiento tradicional del uso de los recursos naturales.

### 8.4 Loreto y los Objetivos del Milenio

Debe recordarse que, en el año 2000, las Naciones Unidas acordaron fijar Objetivos de Desarrollo del Milenio que deberían ser la pauta para el progreso social, económico y ambiental de la humanidad. El Perú, como los demás países, se adhirió a esos objetivos que, por lo demás, son perfectamente razonables. Transcurrido el primer decenio de este acuerdo, fue evaluada la magnitud en que los objetivos fijados fueron cumplidos en la Amazonía como un todo (ARA, 2011, 2011a). De 9 metas evaluadas detalladamente entre las 20 correspondientes a 8 objetivos, solo una sería alcanzada en 2015 en todos los países menos en Colombia: la de eliminar la disparidad entre los sexos en la educación. En el caso del Perú, excepto la mencionada, ninguna sería alcanzada, entre ellas algunas fundamentales como reducir la pobreza extrema a la mitad, aumentar el saneamiento básico y varias otras referentes a salud. Basados en el optimismo del MINAM durante el gobierno pasado, los autores del estudio anuncian que el Perú podría, quizá, alcanzar en 2015 la meta de reducción de la deforestación, lo que no parece sustentado. Este es un buen indicador de que el avance de la Amazonía peruana está por debajo de promesas e intenciones.



---

La diversidad biológica de Loreto, a pesar de la degradación de los bosques, aún es muy rica y en buena parte del territorio todavía está en condiciones de ser mantenida si se toman prontamente las medidas adecuadas.

---