

Problemática de la actividad ganadera en la Amazonía peruana

ANÁLISIS CAUSA RAÍZ

Consultor: Bruno Paino
painobru@gmail.com

Contenido

Introducción.....	2
Tabla 1. Distribución de la superficie de pasto cultivado en Amazonia	2
Objetivo.....	4
Metodología.....	4
Fase 1: Coordinación interna y preparación de talleres	4
Fase 2: Proceso participativo	4
Fase 3: Informe final	5
Contexto General	5
Resultados.....	7
Problema Central	7
Causas Inmediatas	7
Gráfico 1: Problema Central y Causas Inmediatas	7
Componente Social	7
Gráfico 2: Diagrama Componente Social	8
Causas raíz identificadas:	9
Componente Ambiental.....	12
Gráfico 3: Diagrama Componente Ambiental.....	13
Causas raíz identificadas:	13
Componente Económico.....	16
Gráfico 4: Diagrama Componente Económico.....	17
Causas raíz identificadas:	18
Primeras Conclusiones sobre la Problemática de la Ganadería en el Trópico.....	20
Intervenciones Potenciales Identificadas	24

Introducción

El proceso de colonización de la Amazonía en el Perú se inició en el año 1938 con la creación del Centro de Colonización de Tingo María, cuyo objetivo principal fue la explotación de los bosques ubicados a ambos lados de las márgenes de la carretera Huánuco-Pucallpa así como la parcelación y colonización de esta área. Este mismo año se realizaron las primeras importaciones de ganado cebuino de los Estados Unidos y Brasil, de las razas Guzarat y Nellore. Posteriormente, en 1944, se crean otros centros experimentales en diferentes zonas de la Amazonía, como San Jorge en Pucallpa, Tournavista en Huánuco, Guayabamba en Iquitos, El Porvenir en Bellavista, Tarapoto, Puerto Patria, Granja militar de San Borja, Estación Santa Clotilde y la Granja Militar de Curaray y Muyui, entre otros; empezándose a la vez a experimentar con el uso de una serie de especies de pastos tropicales.¹ En la década del 60, con el apoyo de la Cooperación Suiza, se inicia un Plan Piloto Ganadero en Jenaro Herrera, Loreto.² En la década de los 80 se vivió una época de violencia, problemas políticos y sociales que disminuyó significativamente la presencia del estado y la atención de los servicios públicos en esta parte del país.

Para el año 2015, Escobal, et. al., sostienen que la evolución de la actividad ganadera constituye uno de los cambios más importantes en la selva peruana durante el periodo intercensal del año 1994 y 2012, pasando la población de ganado vacuno de 504,835 cabezas a 796,280 en este periodo, registrándose un mayor incremento en la selva baja (115%)³ y observándose, además, un aumento sostenido de la superficie de tierras dedicadas a la siembra de pasto cultivado desde el año 1964. (Ver. Cuadro n°1). Según datos del último Censo Nacional Agrario (2012) aproximadamente 15% de las cabezas de ganado vacuno a nivel nacional se encuentran en la selva.

Tabla 1. Distribución de la superficie de pasto cultivado en Amazonia

Cultivo	1964*	1984**	1994***	2012****
Pastos	48,000	219,955	242,627	309,482

Fuente:

(*) Conestcar 1964

(**) Ministerio De Agricultura. Anuario Estadísticas Agropecuarias, varios años; elaborado por M. Valcárcel.

(***) Inei. Iii Cenagro 1994

(****) Inei. Iv Cenagro 2012

La actividad ganadera en el ecosistema amazónico constituye hoy en día una actividad económica, generadora de alimento, fuente de trabajo e ingresos para la población; sin embargo, el crecimiento desordenado, el poco acompañamiento técnico y la baja rentabilidad de la actividad la han convertido en el segundo driver de deforestación del bosque amazónico.

Este estudio forma parte de las etapas iniciales de un proceso de dialogo multiactor que, mediante la conformación de grupos de trabajo técnicos, buscará abordar las principales causas raíz de los problemas que limitan el desarrollo de una ganadería sostenible en la Amazonía de nuestro país. El

¹ Ríos Alvarado Jorge. 2007. Enfoques Integrales de Producción Ganadera en la Amazonía peruana. Arch. Latinoam. Prod. Anim. Vol. 15 (Supl. 1)

² Burri, Kurt. 2000. Los Inicios de la cooperación técnica del Gobierno suizo 1964-1974. Comentarios y Experiencias Personales. Agencia suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE).

³ Escobal, J.; Fort, R. y Zegarra, E. 2015. Agricultura peruana: nuevas miradas desde el Censo Agropecuario. GRADE.

documento facilitará además la planificación de las acciones de los grupos de trabajo técnicos y sesiones plenarias, las cuales apuntarán a identificar posibles soluciones para las causas raíz identificadas. Así, se trata de un documento que permitirá orientar el dialogo multiactor y con esto facilitar el desarrollo de futuros documentos de gestión, así como el diseño y planificación de actividades para incorporar criterios de sostenibilidad en la implementación de las políticas nacionales y sectoriales relacionadas al subsector pecuario en la Amazonia.

El proceso de elaboración de este estudio se inició a fines de junio con la coordinación entre el equipo del PNUD y los representantes del MINAGRI y luego en Julio, el equipo del PNUD llevó a cabo una serie de sesiones de trabajo internas con el fin de afinar la metodología a ser usada en los talleres y preparar los ejercicios participativos. Dada la coyuntura actual, en la cual se ven limitadas las posibilidades de organizar actividades presenciales, la metodología de trabajo tuvo que ser adaptada a las circunstancias, para lo cual se utilizaron dos soluciones tecnológicas en paralelo. Por un lado, se optó por Zoom⁴ como solución para facilitar la comunicación con y entre los participantes del taller y por otro lado se utilizó la plataforma Mural⁵ para la recopilación y sistematización de información.

Los talleres se llevaron a cabo entre las 8:30 y 11:30 de la mañana de los días 13 y 14 de julio de 2020 y contaron con la participación de más de 20 especialistas e invitados representantes de productores, la sociedad civil, la academia, el sector privado y el sector público. Luego de sistematizar y sintetizar los aportes recibidos, se compartieron los resultados con los participantes en el taller para recoger aportes finales.

Así, el presente documento de análisis de causas raíz de la actividad pecuaria en la amazonia peruana es el resultado de un proceso participativo del que formaron parte diversos especialistas del sector. Busca proporcionar una mejor comprensión de la complejidad de los problemas de esta actividad al identificar los principales factores impulsores de estos problemas, en lugar de centrarse en los síntomas superficiales.

El documento sintetiza el proceso y los resultados alcanzados y hace un esfuerzo por, en la medida de lo posible, utilizar información secundaria para dar soporte a los aportes y afirmaciones que se recogen en el Análisis Causa Raíz para la ganadería en la Amazonía peruana. Es importante destacar, sin embargo, que la disponibilidad de información sobre las condiciones y características particulares de la actividad ganadera en la Amazonía del Perú es muy limitada, situación que dificulta un análisis más profundo.

⁴ <https://zoom.us/>

⁵ <https://www.mural.co/>

Objetivo

Realizar un análisis detallado del origen de los problemas que enfrenta la actividad pecuaria en la Amazonia, en términos económicos, ambientales, sociales e institucionales, a partir del criterio experto, con el propósito de generar insumos que contribuyan a:

- (i) orientar un futuro diálogo entre los actores que intervienen en el desarrollo de la cadena de valor de leche y carne bovina
- (ii) formular una estrategia para el desarrollo sostenible de la actividad pecuaria en la Amazonía.

Metodología

El Análisis Causa Raíz se basa en el supuesto de que los problemas se resuelven mejor al tratar de corregir o eliminar las causas raíz, en vez de simplemente tratar los síntomas inmediatamente evidentes. Al dirigir las medidas correctivas a las causas primarias, se espera que la probabilidad de la repetición del problema se minimizase.

El proceso de análisis de causa raíz de la producción de ganado bovino en la Amazonía peruana fue desarrollado mediante el trabajo de un equipo liderado por el PNUD en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Riego del Perú y aprovechando los conocimientos de especialistas del sector. Para garantizar la participación de especialistas con perspectiva y experiencia complementaria, el MINAGRI de la mano del PNUD identificó y convocó a una serie de actores y expertos, buscando además identificar la hora y día más adecuada para la realización de los talleres. De la misma forma, se desarrolló una metodología de trabajo especialmente pensada para facilitar la participación y la recopilación de información de los diferentes participantes, incluyendo aquellos que se conectaron desde diferentes partes del país, tanto por vía telefónica como mediante el uso de plataformas en línea. Adicionalmente, se contó con un experto en facilitación de este tipo de procesos, lo que ayudó a que los diversos participantes puedan expresar sus ideas de forma abierta.

El trabajo se realizó en tres fases:

Fase 1: Coordinación interna y preparación de talleres

Esta fase incluyó el intercambio entre el equipo del PNUD y el Ministerio de agricultura para definir los tiempos, participantes (Anexo 1) y metodología de trabajo. Durante esta etapa se estableció la agenda (Anexo 2) de los talleres, se preparó el material para los mismo y se definió el problema central a ser analizado con los especialistas.

Fase 2: Proceso participativo

Durante esta fase se llevaron a cabo los talleres que sirvieron para el levantamiento de información y definición del ACR Ganadería. Esta fase incluyó los siguientes pasos:

1. Presentar el problema, asegurando un entendimiento común de todos los participantes.

2. Identificar los factores que causan el problema.
3. Formular y socializar un borrador de Árbol Causa Raíz a partir de los factores identificados.
4. Identificar intervenciones potenciales para abordar los factores causales identificados.
5. Formular y socializar la primera versión del Árbol Causa Raíz con los participantes.
6. Recibir e incorporar nuevos comentarios.

Fase 3: Informe final

La tercera fase consta de la formulación de la versión final del diagrama del ACR Ganadería sobre la base de los comentarios recibidos y del presente informe final, el cual da cuenta del proceso seguido y utiliza el diagrama final del ACR Ganadería producto de los talleres para desarrollar una versión narrativa de los resultados que además se complementa, según el caso, con información secundaria.

Este informe final ofrece además conclusiones iniciales sobre la problemática de la ganadería en el trópico peruano.

Contexto General

Los resultados del Censo Nacional Agropecuario 2012 nos muestran que 30.1% del total del territorio nacional está dedicado a la actividad agropecuaria, aproximadamente 38.7 millones de hectáreas. La región natural de la sierra posee el 57,5% de la superficie agropecuaria total, la región de la selva posee el 31,1% y en la costa se ubica el 11,5%. La superficie agropecuaria se divide en agrícola (18.5%) y no agrícola (81.5%), esta última incluye los montes y bosques, pastos naturales, y otros usos. De las 22.3 millones de hectáreas de superficie agropecuaria que se ubican en la Sierra, los pastos naturales representan aproximadamente el 70%, cerca de 15.5 millones.

En el caso de la Amazonía, el CENAGRO 2012 indica un total de 12 millones de hectáreas de superficie agropecuaria, equivalente al 15.4% de las 78,3 millones de hectáreas⁶ de superficie amazónica. Indica además que, del total de superficie agropecuaria en la Amazonía, cerca de 2,1 millones de hectáreas son consideradas agrícolas (18%) y 9.9 millones de hectáreas no agrícolas (83%). Del total de superficie agropecuaria de la Amazonía el 74% (8,9 millones de hectáreas) es considerado Montes y bosque, mientras que el 6% es considerado pastos naturales (738 mil hectáreas); 261 mil hectáreas de pastos naturales manejados y otras 477 mil hectáreas de pastos naturales no manejados.

Al contrastar la información del CENAGRO 2012 con la de Uso de la Tierra del portal de Geobosques para el 2013 vemos que la superficie dedicada a la agricultura equivale a 1,6 millones de hectáreas mientras que la de pastizales / herbáceas equivale a 1,7 millones de hectáreas. Por otro lado, información disponible en la web del MINAGRI⁷, proveniente del Censo Nacional Agropecuario anterior (1994), indica que en la región amazónica existen alrededor de 5 millones 700 mil hectáreas con potencial de uso para pasturas, representando el 32% del total nacional. Aproximadamente 1.5 millones de hectáreas ubicadas en Selva Alta y 4.2 millones de hectáreas en Selva Baja. La misma fuente estima además que en la selva se contaba con cerca de un millón de hectáreas sembradas de pastos cultivados, indicando que estaría cubierta sólo el 19% de su capacidad potencial. Las pasturas

⁶ <http://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/cambio-uso.php>

⁷ <https://www.minagri.gob.pe/portal/40-sector-agrario/situacion-de-las-actividades-de-crianza-y-produccion/306-pastos-naturales?start=14>

naturales de la especie denominada “toro urco” (*Axonopus compressus* y *Paspalum conjugatum*) predominan en un 80% en selva alta y 70% en selva baja.

Las cifras anteriormente mencionadas dan cuenta de la falta de información exacta y actualizada sobre la situación de la superficie de pastos en la Amazonía y muestran las aparentes contradicciones existentes en cuanto a la cuantificación de esta superficie entre el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ambiente.

Análisis recientes de la ganadería en el trópico del Perú realizados en el marco del proyecto PAGE (2019)⁸ toman en consideración las provincias que corresponden a la región selva de los siguientes departamentos: Huánuco (Puerto Inca y Leoncio Prado), Cusco (La Convención), Pasco (Oxapampa), Junín (Chanchamayo y Satipo) además de la totalidad de los departamentos de Madre de Dios, Ucayali, San Martín, Amazonas y Loreto. El estudio indica que, por lo general, los sistemas de producción ganadero en la Amazonía peruana se realizan en complemento a otras actividades económicas como la agricultura y que se caracteriza por el empleo de ganado cruzado con diferente grado de mestizaje entre el criollo, cebú y europeo. El manejo es extensivo, con una alimentación basada en el uso de pasto natural como forraje y donde la siembra de pastos cultivados es muy limitada.

Según cifras de la ENAHO (2015) reportadas en el Diagnóstico de Crianzas Priorizadas para el Plan Ganadero 2017-2021, existen más de 53,000 productores bovinos en la Amazonía peruana, lo que representa el 6.5% del total de productores bovinos a nivel nacional. De estos, 27% se encuentran en situación de pobreza (7% pobreza extrema y 20% pobreza), cifras significativamente menores que las del promedio nacional que sitúa al 44% de los productores bovinos en situación de pobreza.

En cuanto al tamaño de los hatos, los documentos del proyecto PAGE (2019)⁹ reportan diferencias significativas entre las 5 regiones cuya totalidad del territorio es considerado amazónico. Así, tenemos que San Martín y Amazonas concentran la mayor cantidad de cabezas de ganado, sin embargo, en estas dos regiones se encuentra respectivamente el 34.8% y 48.3% del total de micro hatos y el 43.6% y 33% de hatos pequeños de la Amazonía. Por otro lado, Madre de Dios y San Martín concentran respectivamente el 44% y 30.9% de los grandes hatos de la Amazonía. San Martín, Ucayali y Madre de Dios cuentan también con la mayor proporción del total hatos medianos, con 47.7%, 17.9% y 17.3% respectivamente.

Al 2017, el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) indica que cada peruano consume 6,17 kilos de carne de vacuno al año. El MINAGRI espera incentivar el mercado interno y e incrementar el consumo de carne de vacuno a 7,4 kilos por año respectivamente.

⁸ Programa PAGE –“Alianza para la Acción hacia una Economía Verde,” por sus siglas en inglés (Partnership for Action on Green Economy). Desarrollo de estrategias integrales para promover la transición a una economía verde en el sub-sector pecuario, Carlos A. Gómez Bravo, 2019

⁹ Idem

Resultados

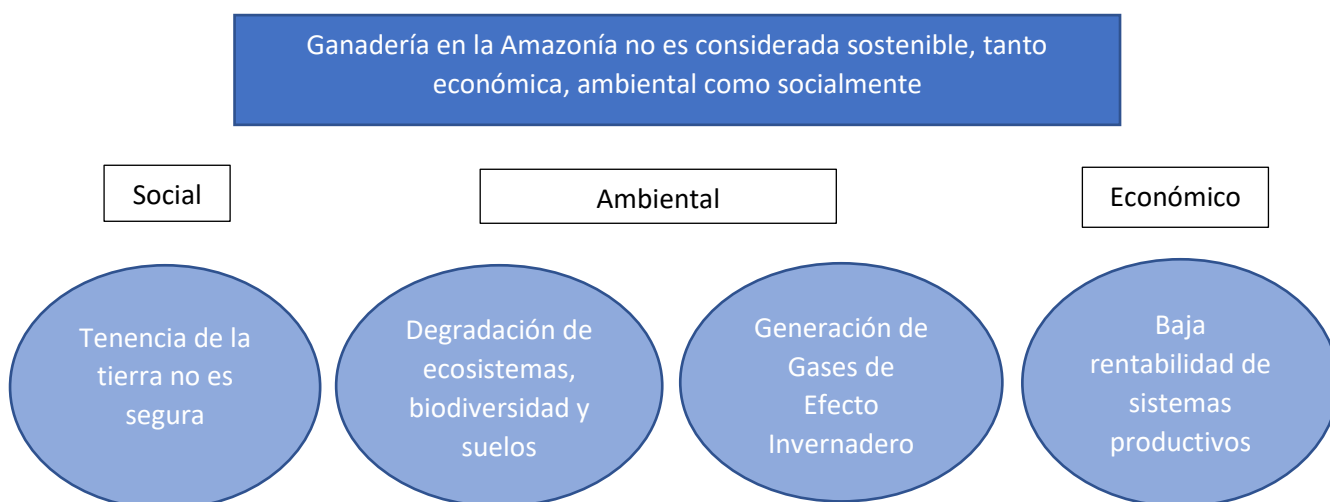
Problema Central

Actualmente, la ganadería en la Amazonía no es considerada sostenible tanto económica, ambiental como socialmente.

Causas Inmediatas

Se considera que, en la actualidad, la ganadería en la Amazonía peruana no es sostenible. Desde el punto de vista social, la falta de sostenibilidad está principalmente asociada a la falta de seguridad en cuanto a la tenencia de la tierra, mientras que, desde el aspecto ambiental, la ganadería genera degradación de ecosistemas y suelos, la pérdida de biodiversidad y la generación de gases de efecto invernadero. La ganadería en la Amazonía es considerable insostenible económicamente debido a la evidente baja rentabilidad de los sistemas productivos utilizados.

Gráfico 1: Problema Central y Causas Inmediatas



Fuente: Resultados de los talleres ACR Ganadería Julio 2020

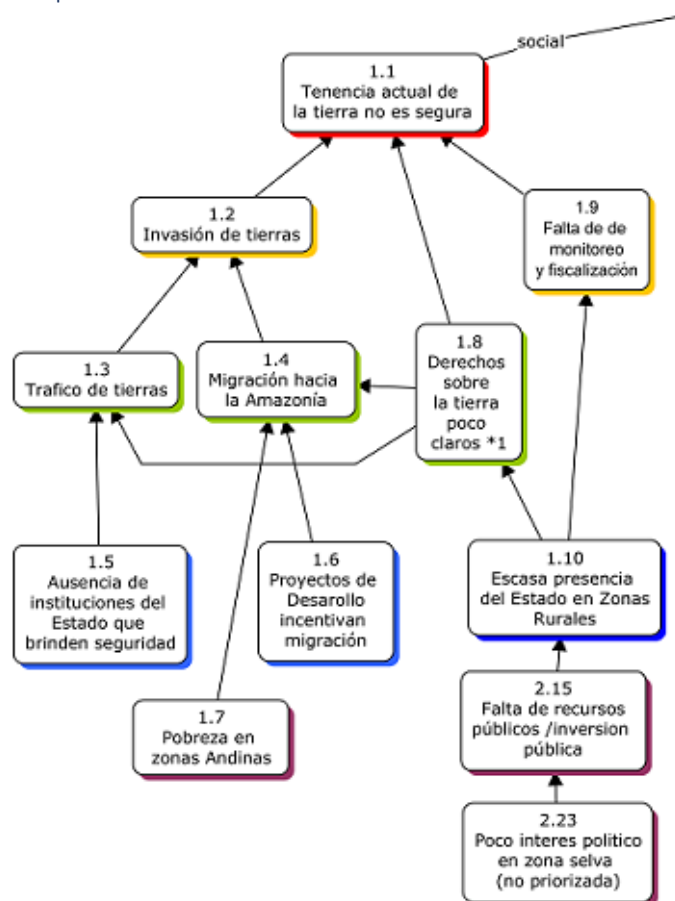
Componente Social

Tal como lo muestra el gráfico 2, el bajo nivel de sostenibilidad social de la ganadería en la Amazonía peruana está vinculada principalmente a la falta de seguridad en la tenencia de la tierra. Esta se da por diferentes factores, entre los cuales destaca la falta de monitoreo y fiscalización por parte de las autoridades correspondientes, así como la invasión de terrenos por parte de mafias organizadas que se dedican al tráfico de tierras y que aprovechan la ausencia de catastros actualizados. La ausencia de instituciones del estado encargadas de brindar seguridad jurídica y hacer valer los derechos de propiedad es considerada una de las causas raíz asociadas al problema identificado.

Existe una importante migración de pobladores que llegan a la Amazonía desde diferentes partes del país en busca de oportunidades, particularmente zonas andinas donde existen altos índices de pobreza, la cuál es considera otra causa raíz. En algunos casos, la migración está vinculada a la siembra de cultivos ilegales como la coca, y en muchos otros influenciada por la existencia de proyectos de desarrollo en la Amazonía en cuyo diseño no se contemplan las externalidades o incentivos perversos que pueden generar, convirtiéndose así en otra de las causas raíz identificadas.

A esto se le suma la inexistencia de derechos claros sobre la tierra y de acceso a recursos naturales, con problemas que van desde la falta de reconocimiento hasta la superposición de derechos, generando una situación de confusión que se alimenta del incompleto ordenamiento del territorio y del patrimonio forestal. Vale la pena destacar que esta problemática no es exclusiva del sector ganadero en la Amazonía, sino más bien una condición estructural de la Amazonía peruana, y en menor medida de todo el país. Esta situación se da debido a la poca presencia del estado en zonas rurales, a la falta de inversión pública y al poco interés político que despierta esta zona del país. Estas son otras de las causas raíz que genera las condiciones perfectas para que la tenencia de la tierra en la Amazonía sea poco segura.

Gráfico 2: Diagrama Componente Social



Fuente: Resultados de los talleres ACR Ganadería Julio 2020

Causas raíz identificadas:

- Derechos sobre la tierra y recursos naturales poco claros: No se cuenta con un saneamiento legal completo de la tierra en la Amazonía peruana ni con derechos claros para el acceso a recursos naturales. Los catastros municipales de la propiedad están desactualizados y existe corrupción y mafias organizadas vinculadas al tráfico de terrenos.
- Ausencia de instituciones del estado encargadas de brindar seguridad jurídica y hacer valer los derechos de propiedad: Instituciones encargadas de hacer valer los derechos de propiedad (policía nacional, poder judicial, autoridades locales) no responden ante la necesidad de atender esta situación, ya sea por falta de recursos, interés o colusión con traficantes de terrenos.
- Escasa presencia del estado en zonas rurales: La dificultad geográfica del territorio amazónico sumada a la falta de infraestructura de transporte y presupuestos limitados de las diferentes instituciones hacen que la presencia del estado en zonas rurales prácticamente no se sienta.
- Existencia de proyectos de desarrollo en la Amazonía que se convierten en incentivos para la migración desde zonas con altos índices de pobreza: Proyectos de desarrollo rural implementados por instituciones públicas del estado a diferentes niveles y por la sociedad civil rara vez evalúan los riesgos asociados a los incentivos perversos que puede generar su implementación, por lo que no se toman medidas de mitigación.
- Pobreza en zonas andinas: La pobreza es un problema estructural del Perú y su incidencia es particularmente importante en zonas rurales y en los andes. La pobreza, junto con la falta de oportunidades y de acceso a servicios públicos de calidad hacen de la migración una estrategia de supervivencia muy común.
- Falta de inversión pública, poco conocimiento de los tomadores de decisión sobre la realidad del sector, poco interés político por esta zona del país y en la actividad ganadera: La actividad ganadera en la Amazonía peruana se da en un contexto donde existe una limitada articulación entre los diferentes niveles y sectores del gobierno, lo que genera una falta de continuidad en las políticas establecidas, prevaleciendo entre la población la sensación de que los recursos se gestionan de forma ineficiente y de que existen altos niveles de corrupción.

Cuadro 1: Actividad agropecuaria y saneamiento legal de los derechos sobre la tierra en la Amazonía

Según estimados a enero de 2020 de la Dirección General De Saneamiento De La Propiedad Agraria Y Catastro Rural del Ministerio de Agricultura, quedaría pendiente a nivel nacional el saneamiento legal de cerca de 5 millones de hectáreas de Predios Rurales Independientes. A nivel de la Amazonía, la situación de las Comunidades Nativas es probablemente la más vulnerable. Las cifras del Ministerio de Agricultura muestran que existen cerca de 680 Comunidades Nativas reconocidas por titular, aproximadamente 5.74 millones de hectáreas, además de otras 701 tituladas que no han sido inscritas en los Registros Públicos. De la misma forma, si bien no se cuenta con información exacta sobre el número de Comunidades Nativas con problemas de superposición ni aquellas que han solicitado la ampliación de su territorio, CIFOR¹⁰ cita dos estudios¹¹ que estiman que más del 40% de la Amazonía peruana, alrededor de 16 millones de hectáreas, se ubica en concesiones de petróleo o gas, y al menos la mitad de esa área está superpuesta a comunidades tituladas y reservas para pueblos indígenas en situación de aislamiento. Se calcula que una gran proporción de las más de 17 millones de hectáreas clasificadas como bosques de producción permanente¹² están superpuestos a territorios que corresponden tradicionalmente a Comunidades Nativas.¹³

E Instituto del Bien Común – IBC menciona que existen cerca de 2,400 comunidades ribereñas en la Amazonía peruana, de las cuales sólo 44 estarían tituladas (con un promedio demarcado de 6,931 hectáreas cada una) y aproximadamente 2,290 no se encontrarían inscritas en ninguno de los registros regionales de comunidades campesinas. Las 2,356 comunidades ribereñas no tituladas sumarían cerca de 16.3 millones de hectáreas. Adicionalmente, del total de comunidades tituladas en el país (6538), el 72.7 % tendría títulos imperfectos, es decir no están georreferenciados, ni cuentan con catastro.

La actividad agropecuaria en la Amazonía peruana saca provecho de estas circunstancias para expandir la frontera agrícola. Tal como señala la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático, los agricultores y ganaderos deforestan más área de bosque de la que puede trabajar con la finalidad de acceder a la titularidad sobre una mayor superficie de tierra. Existen además una serie de incentivos legales que facilita que las personas accedan a tierras mediante desbosque, ya que esta práctica se usa para demostrar posesión y posteriormente esperar la formalización de la propiedad de la tierra.

La siembra de pastos relacionada a la actividad ganadera, al ser menos costosa e intensiva en mano de obra que las actividades agrícolas, suele ser la estrategia más eficiente y efectiva para acaparar superficies de mediana escala, ya que permite demostrar la posesión y el uso al menor costo por hectárea posible. Es interesante notar que, si bien la actividad ganadera sigue expandiéndose en la Amazonía, cifras de Geobosques muestran que desde el año 2011 en adelante, la superficie total de pastizales en esta región ha ido decreciendo, pasando de 1,731,878 ha en 2011 a 1,695,538 ha en 2016.¹⁴ Esto puede deberse a diferentes motivos, entre los cuales están la degradación de la calidad del suelo y pasto, la rentabilidad de la ganadería frente a actividades alternativas, las dificultades para evitar invasiones en pastizales extensos o cuando se cuentan con múltiples parcelas distribuidos en diferentes áreas y la utilización de la actividad ganadera como una estrategia transicional para asegurar la posesión antes de migrar hacia otras actividades productivas.

Reconociendo esta problemática, los ejes prioritarios para combatir la deforestación elaborados por el Gobierno Peruano¹⁵ plantean una serie de metas para la gestión integral del territorio, proponiendo, entre otros, los siguientes objetivos al 2021: Alcanzar 5 millones de hectáreas adicionales tituladas en favor de Comunidades Nativas; contar con 50 millones de hectáreas con Zonificación Forestal, lo que representa más del 67% de la Amazonía y completar la Zonificación Económica Ecológica en los 25 departamentos del país. No se ha encontrado, sin embargo, mención sobre estos procesos a nivel meso y micro.

¹⁰ https://www.cifor.org/publications/pdf_files/flyer/6915-flyer.pdf

¹¹ Finer M y Orta-Martínez M. 2010. A second hydrocarbon boom threatens the Peruvian Amazon: Trends, projections, and policy implications. *Environmental Research Letters*, 5:014012. doi:10.1088/1748-9326/5/1/014012.

Haselip J. 2011. Transparency, consultation and conflict: Assessing the micro-level risks surrounding the drive to develop Peru's Amazonian oil and gas resources. *Natural Resources Forum* 35:283-92

¹² <http://repositorio.serfor.gob.pe/bitstream/SERFOR/564/1/06%20Mapa%20Nacional%20de%20Bosques%20de%20Produccion%20Permanente.pdf>

¹³ Resolución Ministerial 0547-2014-MINAGRI.

¹⁴ <http://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/cambio-uso.php>

¹⁵ https://drive.google.com/drive/folders/1q_kBJSILeZahvvBlqpWT8YW3jsrMQ5as

Cuadro 2: Normatividad asociada a los derechos de propiedad rural y cambio de uso

La Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático señala que, según Killeen (2007), la demanda de tierras es una de las causas principales de deforestación, ya que los sistemas actuales de titulación recompensan a los propietarios que deforestan. Esta afirmación se confirma en DL 667 “Ley de registro de predios rurales”, publicado el 2008, el cual establece un procedimiento especial para adquirir la propiedad de un predio rural, basada en posesión y explotación del predio. Asimismo, el artículo 27º de la norma señala como “explotación económica del predio rural”, la existencia de plantaciones de cultivo o de la crianza de ganado de acuerdo con la capacidad de pasto.

La Declaración Conjunta de Intención sobre REDD+, firmada entre Perú, Noruega y Alemania reconoce la importancia de resolver esta situación. El Plan de Implementación de la Fase II de este acuerdo busca, con su primer entregable, cesar las autorizaciones de conversión de tierras con bosques (bajo la categoría de producción forestal o de protección) a usos agrícolas y propone la revisión de la normativa existente, así como el fortalecimiento de las capacidades institucionales y los mecanismos de transparencia. El mencionado plan reconoce que las Direcciones Regionales Agrarias deben cumplir con una serie de procedimientos para llevar a cabo la adjudicación de tierras rústicas con aptitud agropecuaria en Selva desde la aprobación de la RM N° 0811-2009-AG y que estos procedimientos no están del todo alineados con los requisitos planteados en el marco de la nueva ley forestal, la cual entró en vigor en septiembre de 2015, luego de la aprobación de sus 4 reglamentos.

Los Gobiernos Regionales han venido aplicando los procedimientos de forma diversa, permitiendo en muchos casos que tierras con potencial forestal sean consideradas como tierras rústicas con aptitud agropecuaria. Esta reglamentación confusa, junto con la falta de lineamientos para el cambio de uso, de transparencia en los requerimientos y pasos administrativos para el otorgamiento de constancias de posesión y la falta de claridad en procesos y responsabilidades para realizar el monitoreo y fiscalización del recurso forestal en tierras del Estado, genera oportunidades para la remoción y eliminación del recurso forestal de manera ilegal. La práctica de considerar la deforestación como prueba de posesión y de mejora del predio para reconocer su ocupación y posterior titulación sigue siendo utilizada, a pesar de que se trata de una usanza que está en contra de la nueva ley forestal.

Una de las herramientas técnicas clave en estos procesos es la Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (CTCUM), ya que define el uso más adecuado del suelo para evitar su degradación. La ausencia de un mapa único y de alcance nacional que defina a escala adecuada la capacidad de uso mayor de los suelos con fines de titulación hace que la capacidad de uso mayor del suelo se determine caso por caso, por lo que la rigurosidad en su aplicación es variable. La nueva ley forestal ordenó que, en el plazo de 60 días desde su entrada en vigor, las autoridades competentes adecuen el reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor en concordancia a lo establecido en la mencionada ley. Uno de los elementos más importantes de la adecuación de este reglamento es la prohibición de la conversión de tierras forestales o de protección, pero a pesar de lo urgente de la adecuación del reglamento y de los avances durante el año 2018 (con el proceso de socialización), su aprobación aún no se ha concretado. El último Reporte de Cumplimiento de la DCI informa que la propuesta de adecuación fue enviada a finales de 2019 a la PCM para su revisión y que actualmente se viene subsanando las observaciones.¹⁶

Por otro lado, distintos especialistas mencionan que no se ha considerado la practicidad procesal al momento de definir los requerimientos para el cambio de uso. Así, se estima que las distintas instancias del estado implicadas en estos procesos no contarían con los recursos necesarios para evaluar, de forma efectiva y expedita, el volumen de requerimientos y estudios asociados que son necesarios para aprobar el cambio de uso en el marco de la ley.

¹⁶ <https://dar.org.pe/check-list-de-la-declaracion-conjunta-de-intencion-peru-noruega-y-alemania-dci/>

Componente Ambiental

Se considera que la actividad ganadera en la Amazonia peruana tiene un alto costo ambiental. Tal como se puede apreciar en el gráfico 3, el sector está directamente vinculado a la pérdida de ecosistemas, biodiversidad y a la degradación de los suelos debido a su expansión no planificada en áreas de bosque.

Queda claro que buena parte de los impactos generados por la actividad ganadera sobre los bosques están directamente relacionados con la expansión de pasturas para la crianza del ganado y la problemática de la tenencia de la tierra explicada como parte del componente social. La presencia de derechos poco claros sobre la tierra, la limitadas capacidades y recursos disponibles en los distintos niveles de gobierno para una adecuada gestión, monitoreo y fiscalización de los recursos naturales, además de procesos de ZEE incompletos y deficientes niveles de planificación y ordenamiento del territorio hacen de la expansión de la actividad agropecuaria un fenómeno complejo y difícil de controlar.

Más allá del impacto sobre los bosques de la actividad ganadera, las prácticas de manejo inadecuadas causan emisiones significativas de gases de efecto invernadero. Por un lado, el pastoreo intensivo y el pobre manejo de pastos naturales, así como al reducido empleo de pastos tropicales apropiados para zonas con suelos ácidos característicos de la Amazonía,¹⁷ hacen que las áreas de pasturas establecidas vayan perdiendo su productividad y que la quema de pastizales para su renovación sea una práctica común, con la consecuente emisión de GEI. Por otro lado, la pobre nutrición del ganado y una gestión de residuos (excretas) inexistente, se suma a la falta de un programa de mejoramiento genético diseñado para contar con razas adaptadas a la realidad de la zona (la mayor parte del ganado es producto de cruces con diferentes grados de mestizaje entre el criollo, cebú y europeo¹⁸), generando así cantidades importantes de metano y en menor medida óxido nitroso, tanto por fermentación entérica como por manejo inapropiado del estiércol.

El uso de prácticas inadecuadas se debe, en parte, a la existencia de una limitada cultura forestal que no percibe a esta actividad como productiva y a la falta de conocimiento por parte de los ganaderos acerca del cambio climático, sostenibilidad y de alternativas de manejo asociadas a estos conceptos. En la gran mayoría de los casos, los ganaderos cuentan con un nivel de capital humano muy bajo y trasladan el conocimiento de manejo andino a la Amazonía. La falta de conocimiento hace que la actividad ganadera no sea llevada de manera profesional, por lo que no se cuenta con una visión clara ni una planificación adecuada para el desarrollo de las fincas y se tienen serios problemas de relevo generacional. Los jóvenes no ven en esta actividad una alternativa atractiva y sienten que no existen oportunidades para ellos en este sector.

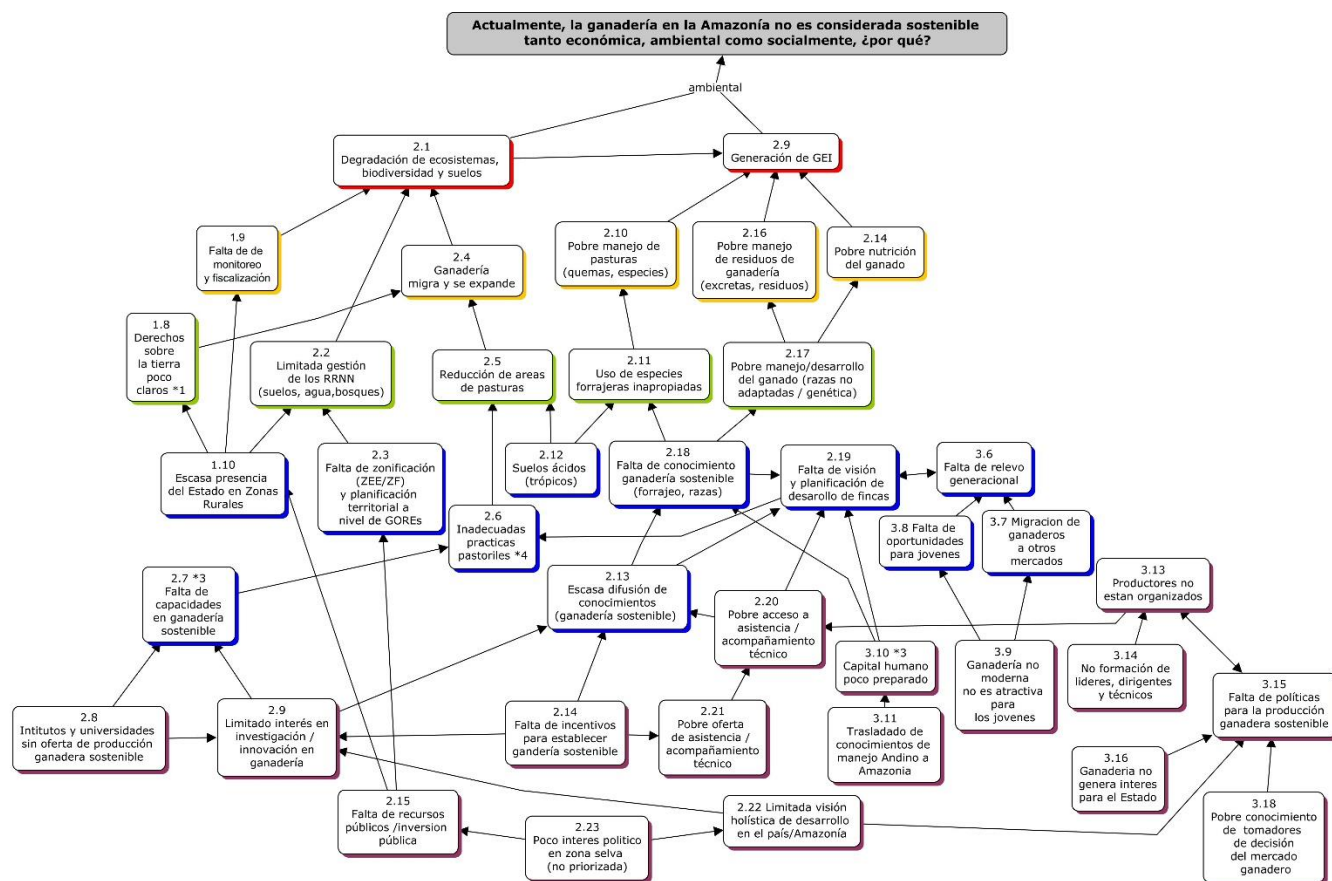
La difusión de conocimientos relacionados a prácticas productivas sostenibles en zonas rurales de la Amazonía peruana es limitada. La oferta de asistencia y acompañamiento técnico por parte de instituciones del estado es muy pobre y las capacidades existentes sobre ganadería sostenible en el sector son reducidas, aspectos que se consideran causas raíz. Esto se vincula a otras causas raíz identificadas y que incluyen no sólo a la falta de recursos públicos para invertir en esta actividad, sino también la limitada oferta de personal técnico que maneje el tema, ya que son pocos los institutos y

¹⁷ Programa PAGE –“Alianza para la Acción hacia una Economía Verde,” por sus siglas en inglés (Partnership for Action on Green Economy). Desarrollo de estrategias integrales para promover la transición a una economía verde en el sub-sector pecuario, Carlos A. Gómez Bravo, 2019

¹⁸ IDEM

universidades que imparten conocimientos de ganadería sostenible adaptada a la realidad de la Amazonía peruana y es limitado el interés general por la investigación e innovación en el ámbito ganadero así como la inversión en desarrollo de nuevo conocimiento y tecnología para el sector.

Gráfico 3: Diagrama Componente Ambiental



Fuente: Resultados de los talleres ACR Ganadería Julio 2020

Causas raíz identificadas:

- Escasa presencia del estado en zonas rurales: La dificultad geográfica del territorio amazónico sumada a la falta de infraestructura de transporte y presupuestos limitados de las diferentes instituciones hacen que la presencia del estado en zonas rurales prácticamente no se sienta.
- Falta de inversión pública, poco conocimiento de los tomadores de decisión sobre la realidad del sector, poco interés político por esta zona del país y en la actividad ganadera: La actividad ganadera en la Amazonía peruana se da en un contexto donde existe una limitada articulación entre los diferentes niveles y sectores del gobierno, lo que genera una falta de continuidad en las políticas establecidas, prevaleciendo entre la población la sensación de que los recursos se gestionan de forma ineficiente y de que existen altos niveles de corrupción.
- Falta de capacidades en ganadería sostenible en el país y pobre oferta de asistencia y acompañamiento técnico: El conocimiento sobre ganadería sostenible es bajo y los recursos de las

instituciones públicas para ofrecer asistencia técnica de calidad y que llegue a un número importante de productores es muy limitado.

- Capital humano bajo: En general, las capacidades de los agricultores son reducidas debido a los bajos niveles de educación existentes y que se explican por el pobre sistema de educación pública del país.
- Ganadería no moderna es poco atractiva para los jóvenes: La ganadería en la actualidad es vista como una actividad no profesional, que genera pocas oportunidades de rentabilidad y crecimiento. Los jóvenes prefieren migrar hacia los centros urbanos antes que dedicarse a la actividad ganadera.
- Institutos y universidades no imparten conocimientos de ganadería sostenible adaptada a la realidad de la Amazonía peruana: La currícula de las universidades no ha desarrollado un enfoque centrado en las particularidades de la ganadería en la Amazonía ni considera conceptos de sostenibilidad.
- Limitado interés general por la investigación e innovación en el ámbito ganadero: La inversión en investigación y desarrollo en el país en general es muy limitada y ciertas actividades como la ganadería no son priorizadas en los esquemas de promoción de la investigación e innovación.
- Falta de políticas e incentivos para la producción ganadera sostenible: No se han desarrollado por parte del estado ni las políticas ni los incentivos adecuados para mudar el comportamiento de los ganaderos y fomentar prácticas más sostenibles. El sector privado tampoco se ha involucrado en la generación de inventivos que permitan impulsar prácticas más sostenibles.
- Productores no organizados y falta de formación de líderes, dirigentes y técnicos: Una porción muy pequeña de los ganaderos forman parte de alguna organización de productores, estas son por lo general débiles y por ende poco representativas. Estas organizaciones no son un interlocutor importante, faltándoles el liderazgo necesario para que sus demandas sean tomadas en consideración por los distintos niveles de gobierno. No cuentan además con los recursos ni equipos técnicos adecuados para dar soporte a sus asociados.
- No existe una visión holística del desarrollo ganadero en el país ni para el caso particular de la Amazonía: Se trata de una actividad sin un norte claro, que carece de un planeamiento estratégico específico y acorde a las particularidades de cada área geográfica del país. Existe además un gran desconocimiento sobre la realidad del sector, así como sobre su contribución a la economía regional y nacional.

Cuadro 3 - Deforestación y emisiones de gases de efecto invernadero de la actividad ganadera

La Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático menciona que el incremento de pasturas se hace en áreas agrícolas donde ha disminuido la productividad de los suelos después de repetidos ciclos de agricultura de roza y quema, así como también deforestando nuevas áreas boscosas (PNCB, 2015¹⁹). Si bien no se cuenta con información detallada de la proporción entre ambos casos, queda claro que la crianza ganado vacuno se da en sistemas extensivos de pastoreo y utilizando en el 80% de los casos pastos naturales y tan sólo en 20% de ellos pastos mejorados que se caracterizan por su resistencia al pastoreo, adaptación a suelos ácidos, tolerancia a sequías prolongadas, buena palatabilidad, etc. (Ríos, 2007)²⁰.

La ganadería representó 39.9% de la deforestación total en los bosques húmedos amazónicos entre 2001 – 2013²¹; en la mayoría de los frentes de deforestación, esta actividad es realizada a nivel familiar entre los pequeños ganaderos y en forma de asociaciones de productores y empresas (PNCB, 2015). Entre el 2013 y 2016, se calcula que la actividad fue responsable directo de al menos 38,083 ha de cambio de uso de bosque a pastizales, principalmente en las regiones Amazonas (971 ha) Huánuco (3,643 ha), Junín (2,406), Loreto (7,413), Madre de Dios (6,568 ha), Pasco (1,207 ha) San Martín (4,138 ha) y Ucayali (10,251). En este mismo periodo, cerca de 44,841 ha de pastizales pasaron a transformarse en tierras agrícolas y otras 13,071 ha se transformaron de forma natural a vegetación secundaria.²²

Según el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (2014) las tierras forestales convertidas en praderas equivalen a 17% de las emisiones netas de GEI del sector Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura²³. Además, el sector agrícola es la principal fuente de emisiones de metano en el país (45.1%) de los cuales cerca del 80% vienen de la actividad ganadera, haciendo de esta actividad la segunda más importante en términos de emisiones de gases de efecto invernadero dentro del sector agricultura después de las generadas por el uso de fertilizantes nitrogenados, con aproximadamente 9.32 giga toneladas de Co₂eq al año o 35.5%.²⁴

¹⁹ Motores, agentes y causas de la deforestación en la Amazonía Peruana. Sistematización, patrones espaciales y cuantificación de impactos. Informe de consultoría – AIDER. Lima, Perú: PNCB.

²⁰ Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático (2016)

²¹ Programa PAGE – “Alianza para la Acción hacia una Economía Verde,” por sus siglas en inglés (Partnership for Action on Green Economy). Desarrollo de estrategias integrales para promover la transición a una economía verde en el sub-sector pecuario, Carlos A. Gómez Bravo, 2019

²² <http://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/cambio-uso.php>

²³ INGEI, 2014

<https://infocarbono.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/09/INGEI-2014-PERU-MOD-ENER2020.pdf>

²⁴ Idem

Componente Económico

Desde el punto de vista económico, se encuentra que la ganadería en la Amazonía es poco sostenible debido a la baja rentabilidad de los sistemas productivos, la cual responde a la existencia de altos costos de producción, baja productividad promedio y precios bajos al productor para productos como carne y leche.

Si bien los altos costos de producción tienen que ver principalmente con el acceso y aplicación de la tecnología en el manejo ganadero (mejoramiento genético vía inseminación artificial o transferencia de embriones, acceso a semillas y variedades de pasto resistentes y apropiadas para las condiciones de la Amazonía); la baja productividad se da principalmente por el uso de prácticas de producción ganadera inadecuadas, las que, como vimos en el componente anterior, ocasionan además impactos ambientales negativos. Estas prácticas inadecuadas, que incluyen sobre pastoreo, mal manejo de potreros, falta de rotación de fincas, reducido uso de silvopasturas, entre otros, generan un producto de calidad inferior y son el resultado del desconocimiento sobre ganadería sostenible. La poca preparación de los ganaderos (capital humano), quienes en la mayoría de los casos trasladan, sin mayor adaptación, las prácticas de manejo de los Andes a la Amazonía y que cuentan con muy limitado uso y acceso a insumos de calidad, servicios veterinarios, asistencia y acompañamiento técnico, se expresa en la falta de visión y planificación para el desarrollo de las fincas, y en el limitando relevo generacional. Los jóvenes no ven oportunidades en este sector, ya que la ganadería no moderna es poco atractiva para ellos, llevando así a las familias ganaderas a migrar a otras actividades.

Por otro lado, la prevalencia de prácticas productivas inadecuadas es también el reflejo de la poca participación de los actores del territorio en la toma de decisiones y a un número importante de causas raíz como los bajos niveles de asociatividad producto de la ausencia de líderes, dirigentes y técnicos con formación adecuada. A nivel nacional, solo el 22,9% de productores pertenece a alguna organización de productores y solamente el 1.1% de productores pertenece a una asociación ganadera (0.7% en caso de asociación pecuaria), siendo este porcentaje mayor, aproximadamente 6,8%, en el caso de unidades agropecuarias mayores a los 50 ha²⁵. Otras causas raíz como la debilidad institucional del sector, la cual se hace evidente en la falta de políticas claras para la producción ganadera sostenible y al pobre conocimiento de los tomadores de decisión respecto a la realidad de la actividad y el mercado ganadero, generan la impresión de que la actividad no es de interés para el estado. En realidad, no existe una visión holística del desarrollo de esta actividad en el país; en el caso particular de la Amazonía, esto se combina con el poco interés político que despierta esta región, la cual no ha sido ni es una prioridad para los gobernantes.

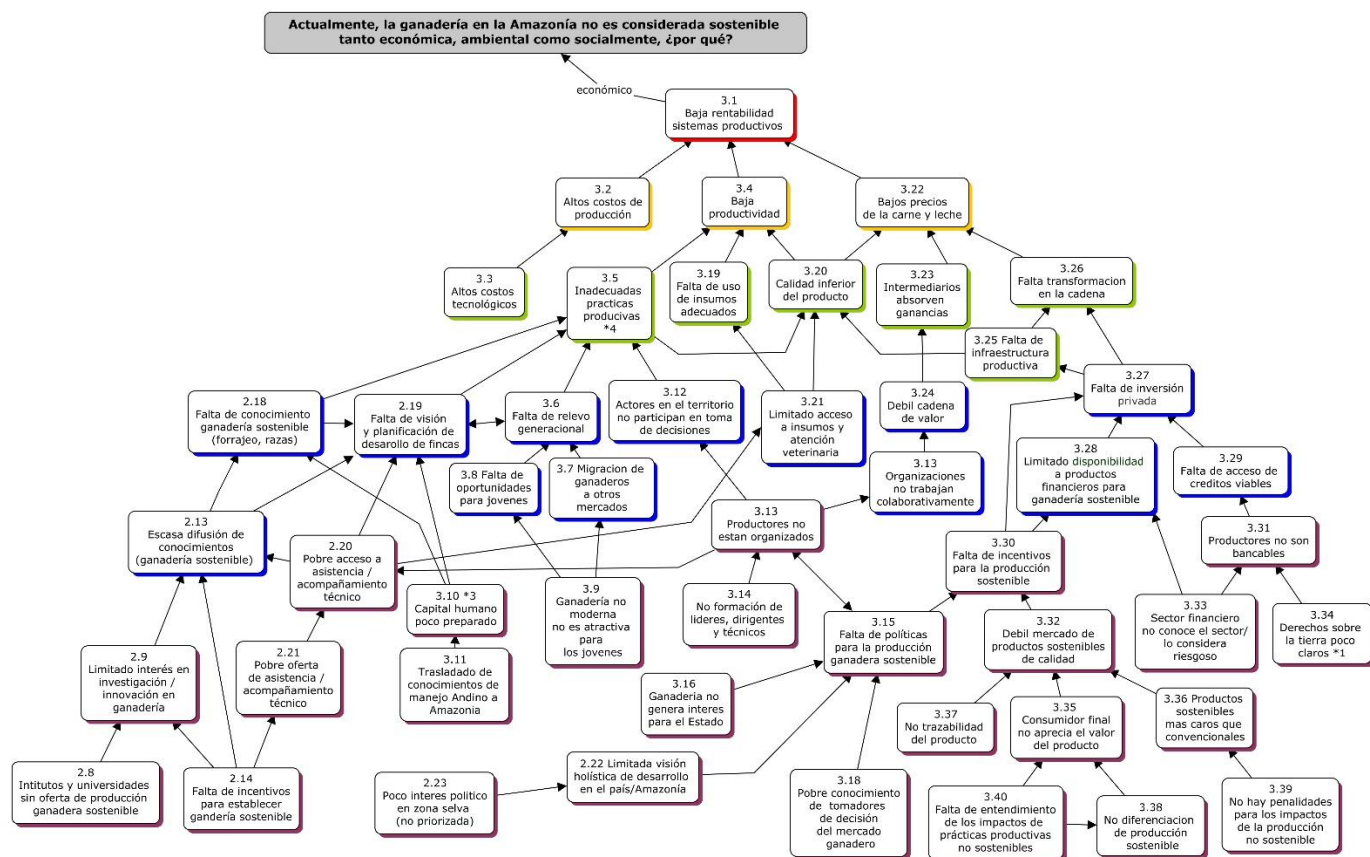
Los bajos precios de los productos derivados de la actividad ganadera, principalmente carne y leche²⁶, se deben a varios factores, entre ellos a la calidad inferior del producto en comparación con otros orígenes donde, por ejemplo, se cuenta con cruces de razas especializadas cuyos precios son más altos. La calidad inferior es así también resultado de las prácticas productivas inadecuadas mencionadas anteriormente, así como de la falta de infraestructura productiva apropiada (cobertizos, establos, salas de ordeño, salas de recría, etc.). Adicionalmente, la débil asociatividad e institucionalidad del sector, ya explicada en el párrafo predecesor, termina siendo determinante en la

²⁵ Diagnóstico de Crianzas Priorizadas para el Plan Ganadero 2017-2021 MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS AGRARIAS Dirección de Estudios Económicos e Información Agraria Primera Edición - enero 2017

²⁶ No fue considerado por los participantes el cuero ni las actividades relacionadas a este u otros subproductos debido a que esta actividad está más bien vinculada con la venta de animales a los centros de engorde. Es en el centro de beneficio donde se da la comercialización de la piel y otros subproductos y esta se realiza por los comisionistas.

conformación de una cadena de valor débil, donde existe una escasa articulación entre productores y compradores formales y donde los intermediarios y procesadores absorben buena parte de las ganancias.

Gráfico 4: Diagrama Componente Económico



Fuente: Resultados de los talleres ACR Ganadería Julio 2020

Los bajos precios son también resultado de los limitados niveles de transformación en la cadena. Esto no sólo por la falta de infraestructura productiva como vías de comunicación y cadenas de frío adecuadas, sino también por los reducidos niveles de inversión privada, especialmente en los primeros eslabones de la cadena. La limitada disponibilidad de productos financieros para la actividad ganadera sostenible, junto con el desconocimiento general del sector financiero sobre la cadena y la prevalencia de derechos poco claros sobre la tierra genera la percepción de alto riesgo en la actividad, por lo que la mayoría de los ganaderos no son sujetos de crédito.

Entre las causas raíz encontramos la falta de incentivos adecuados para la transformación de la actividad ganadera en la Amazonía mediante la adopción de prácticas sostenibles, la cual está estrechamente conectada con la falta de políticas y otros factores relacionados discutidos líneas arriba y que son clave para fomentar y brindar mayor soporte al sector. De la misma forma, la existencia de un mercado nacional muy limitado para productos diferenciados derivados de la ganadería sostenibles y de calidad, es un factor crítico. Se considera que el consumidor nacional todavía no aprecia o valora lo suficiente los componentes de calidad asociados a la sostenibilidad dada la falta de entendimiento sobre el impacto de las prácticas no sostenibles y a la dificultad para diferenciar un producto sostenible de uno no sostenible en el mercado. La ausencia de un sistema de trazabilidad confiable, transparente y seguro que abarque toda la cadena constituye una condición básica para el cumplimiento de los

sistemas de aseguramiento de la calidad e inocuidad que podría sentar las bases para el diseño e implementación de una estrategia de diferenciación y promoción a nivel de los consumidores. Hay que considerar además que, en la actualidad, el sistema económico y la normatividad vigente no penalizan la producción no sostenible, por lo que los impactos generados por esta no son internalizados como costos. Así, a falta de incentivos económicos y financieros adecuados para la producción sostenible y de oportunidades claras de diferenciación, los productos derivados de una producción sostenible terminan siendo más caros que su competencia (los no sostenibles) y por ende su participación y éxito en el mercado se ve limitado.

Causas raíz identificadas:

- Falta de políticas e incentivos para la producción ganadera sostenible: No se han desarrollado por parte del estado ni las políticas ni los incentivos adecuados para mudar el comportamiento de los ganaderos y fomentar prácticas más sostenibles. El sector privado tampoco se ha involucrado en la generación de incentivos que permitan impulsar prácticas más sostenibles.
- Productores no organizados y falta de formación de líderes, dirigentes y técnicos: Una porción muy pequeña de los ganaderos forman parte de alguna organización de productores, estas son por lo general débiles y por ende poco representativas. Estas organizaciones no son un interlocutor importante, faltándoles el liderazgo necesario para que sus demandas sean tomadas en consideración por los distintos niveles de gobierno. No cuentan además con los recursos ni equipos técnicos adecuados para dar soporte a sus asociados.
- No existe una visión holística del desarrollo ganadero en el país ni en la Amazonía: Se trata de una actividad sin un norte claro, que carece de un planeamiento estratégico específico y acorde a las particularidades de esta área geográfica del país. Existe, además un gran desconocimiento sobre la realidad del sector, así como sobre su contribución a la economía regional y nacional.
- Limitada disponibilidad de productos financieros para la ganadería sostenible y desconocimiento general del sector financiero sobre la cadena: El sector financiero desconoce las características de la actividad y los modelos de negocio asociados, no genera condiciones adecuadas para la realidad de la ganadería sostenible de micro, pequeños y medianos productores en la Amazonía, por lo que los productos que ofrece no son aptos. Lograr cambios en la actividad ganadera requiere de inversiones a mediano y largo plazo, el cambio de un sistema de producción convencional a otro sostenible (silvopasturas por ejemplo) requiere de al menos 3 años y la inversión inicial es considerable.
- Percepción de alto riesgo en la actividad: El desconocimiento de la actividad anteriormente mencionado junto con la falta de información específica sobre las asociaciones, productores, prácticas y aporte del sector a la economía local hacen que la actividad sea percibida como de alto riesgo por los agentes financieros encargados de colocar préstamos en el sector agrario.
- Mayoría de los ganaderos no son sujetos de crédito: La realidad de la tenencia de la tierra poco clara, la falta de información específica sobre las prácticas y situación económica de cada productor, la producción ganadera poco profesionalizada y en escala reducida hacen que los ganaderos difícilmente sean sujeto de crédito.

- Limitado mercado nacional para productos de calidad derivados de ganadería sostenibles: El consumidor nacional no valora componentes de calidad asociados a la sostenibilidad dado el poco entendimiento sobre el impacto que genera la actividad y los beneficios derivados de una ganadería amigable con el medio ambiente. La calidad está vinculada al marmoleado y el sabor y muchas veces atada a orígenes y razas determinadas (carne argentina, Angus, etc) y no toma en consideración otros aspectos del producto.
- Dificultad para diferenciar un producto sostenible de uno no sostenible en el mercado, especialmente en la ausencia de sistemas de trazabilidad: A falta de una certificación específica para ganadería sostenible y al no contar con un sistema de trazabilidad, la creación de elementos de diferenciación para atributos asociados a las prácticas productivas que se dificulta, haciéndolas fácilmente sujeto de fraude.

Cuadro 4 - Aporte de la Actividad ganadera en el país y en la Amazonía peruana

Los sistemas de producción prevalecientes en la región amazónica son de doble propósito y la cría de ganado para carne. Pocos ganaderos, engordan al pastoreo para la venta directa a camales. Se calcula que un 60-80 % vende los animales a intermediarios para los centros de engorde en la Costa, donde el ganado se alimenta mayormente con subproductos agrícolas.

La venta de leche fresca es limitada y constituye un 30% de la producción. No hay procesadores grandes en la zona, sino pequeñas plantas productoras de queso, yogurt y manjar blanco. En estos casos el mercado es principalmente local. En cambio, para la carne el principal mercado es Lima.

La participación de la crianza de ganado bovino dentro del valor bruto de la producción pecuaria ha disminuido de forma significativa en los últimos años, pasando de 18.1% en el 2006 a 13.4% en el 2015.²⁷

Durante el periodo 1994 – 2012, la producción de carne el trópico peruano se redujo 16.4%. Se calcula que el rendimiento promedio de animal vivo en la Amazonía peruana es de 275 – 281 kg / unidad viva,²⁸ lo que lo sitúa ligeramente por debajo de la media nacional de 281 kg / unidad viva en el 2015²⁹. De las 5 regiones amazónicas más importantes (Loreto, Amazonas, San Martín, Ucayali y Madre de Dios), sólo Madre de Dios y Amazonas muestran rendimientos por encima del promedio nacional.³⁰ Estos rendimientos se encuentran bastante debajo de las medias de otros países de la región amazónica. Así, mientras en Perú el rendimiento promedio de carcasa es de aproximadamente 140,5 Kg, en Brasil esta cifra alcanza los 259.11 kg³¹ y en Colombia se tienen 226.8 Kg por animal (52.8% de rendimiento de canal).³²

En lo que respecta a la producción de leche de vacunos en el trópico, esta aumentó en un 83.3% entre 1994 – 2012. Todas las regiones amazónicas muestran rendimientos por debajo de la media nacional de 5.9 kg de leche fresca / vaca / día, siendo la región San Martín la que más cerca se encuentra de la media con 5.9 kg de leche fresca / vaca / día³³. Se estima que un 71.7% de las unidades agropecuarias destinan la producción de leche para su autoconsumo.³⁴

²⁷ Diagnóstico de Crianzas Priorizadas para el Plan Ganadero 2017-2021 MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS AGRARIAS Dirección de Estudios Económicos e Información Agraria Primera Edición - enero 2017

²⁸ Programa PAGE –“Alianza para la Acción hacia una Economía Verde,” por sus siglas en inglés (Partnership for Action on Green Economy). Desarrollo de estrategias integrales para promover la transición a una economía verde en el sub-sector pecuario, Carlos A. Gómez Bravo, 2019

²⁹ Diagnóstico de Crianzas Priorizadas para el Plan Ganadero 2017-2021 MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS AGRARIAS Dirección de Estudios Económicos e Información Agraria Primera Edición - enero 2017

³⁰ Idem

³¹ Estatística da Produção Pecuária, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, oct – dic 2019

³² Boletín Técnico: Encuesta de Sacrificio de Ganado (ESAG), Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE, II trimestre de 2020.

³³ Diagnóstico de Crianzas Priorizadas para el Plan Ganadero 2017-2021 MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS AGRARIAS Dirección de Estudios Económicos e Información Agraria Primera Edición - enero 2017

³⁴ Programa PAGE –“Alianza para la Acción hacia una Economía Verde,” por sus siglas en inglés (Partnership for Action on Green Economy). Desarrollo de estrategias integrales para promover la transición a una economía verde en el sub-sector pecuario, Carlos A. Gómez Bravo, 2019

Conclusiones Iniciales sobre la Problemática de la Ganadería en el Trópico

A continuación, se hace un esfuerzo por identificar los principales problemas del sector y por agrupar las causas raíz relacionadas identificadas en el documento. Dada la complejidad y los diferentes niveles identificados de la problemática, es importante señalar que se encuentra una serie de causa raíz para cada problema identificado y que diferentes problemas pueden compartir una o varias causas raíz. Esta multicausalidad es una de las características encontradas bajo la problemática de la baja sostenibilidad ambiental, social y económica de la actividad ganadera en la Amazonía peruana y habla de una situación en la que confluyen una serie de problemas estructurales.

- 1) Débil gobernanza e institucionalidad de la ganadería bovina, particularmente en la Amazonía.

- Productores no organizados y falta de formación en líderes, dirigentes y técnicos.
- No existe una visión holística del desarrollo ganadero en el país ni en el caso particular de la Amazonía.
- Falta de políticas e incentivos para la producción ganadera sostenible.
- Ganadería no moderna es poco atractiva para los jóvenes.

Un porcentaje muy reducido de los ganaderos en la Amazonia forman parte de alguna asociación o cooperativa relacionada a esta actividad. Los pocos ejemplos de asociatividad que existen son débiles, poco representativos y no cuentan con el liderazgo ni las capacidades necesarias para que sus demandas sean tomadas en consideración por los distintos niveles de gobierno ni para dar servicios adecuados a sus miembros. De esta manera, los escasos esfuerzos y recursos destinados a este sector se encuentran desarticulados.

Esta falta de liderazgo y cohesión hace que se trate de un sector poco estructurado y sin una mirada estratégica común entre actores y gobierno. La falta de una visión holística del desarrollo ganadero en el país y de una planificación para su mejora se debe en parte al gran desconocimiento sobre la realidad del sector, así como sobre su contribución a la economía regional y nacional. Existe además una débil articulación inter e intrainstitucional tanto a nivel nacional como regional y local, lo que genera una falta de continuidad en las políticas establecidas, prevaleciendo entre la población la sensación de que los recursos se gestionan de forma ineficiente y de que existen altos niveles de corrupción.

Por otro lado, no se han diseñado políticas que tomen en consideración las particularidades relacionadas a esta actividad en la amazonia y ni el estado ni el sector privado han sabido establecer incentivos y facilidades adecuadas para mudar el comportamiento de los ganaderos e impulsar la implementación de prácticas más sostenibles.

Así, la ganadería es vista como una actividad no profesional con limitadas oportunidades de rentabilidad y crecimiento, motivo por el cual los jóvenes no ven en esta actividad una alternativa atractiva o promisorio, por lo que prefieren buscar oportunidades en los centros urbanos antes que dedicarse a la actividad ganadera, lo que hace que el relevo generacional sea muy limitado y no se puede hablar de negocios familiares con miras a crecer con el tiempo.

2) Bajos niveles de productividad, ausencia de manejo técnico con criterios de sostenibilidad ambiental y alta presión sobre ecosistemas.

- Bajos niveles de productividad y rentabilidad que limitan la capacidad de reinversión.
- Manejo técnico inadecuado y limitada oferta de asistencia técnica de calidad.
- Institutos y universidades no imparten conocimientos de ganadería sostenible adaptada a la realidad de la Amazonía peruana.
- Limitado interés general por la investigación e innovación en el ámbito ganadero.
- Expansión de la frontera ganadera genera presión sobre los bosques y ecosistemas naturales.

La baja productividad se debe principalmente a la falta de un manejo técnico adecuado. Los agricultores producen con sistemas tradicionales, muchas veces traídos desde los andes y desconocen otro tipo de prácticas más adecuadas para la región y más amigables con el medio ambiente, lo que determina una baja rentabilidad. La generación de ingresos insuficientes limita la capacidad para reinvertir en la finca y en la aplicación de nuevas técnicas y/o tecnologías.

Por otro lado, la disponibilidad de asistencia técnica es escasa debido a que los recursos públicos destinados a esto son muy limitados, por lo que no logra atender a un número importante de productores. De la misma forma, la calidad de la asistencia técnica brindada, cuando existe, es muchas veces inadecuada debido al desconocimiento existente sobre prácticas de ganadería sostenible, por lo que no se toman medidas para reducir la emisión de gases de efecto invernadero, limitar la degradación de los suelos, frenar la expansión de la actividad mediante la transformación de ecosistemas naturales como bosques en pastizales o Incrementar la resiliencia de la actividad ante el cambio climático y otros procesos globales. Este desconocimiento se debe en parte a que las universidades y centros de educación superior no han desarrollado currículas que incluyan un enfoque especial para el caso de la ganadería en la Amazonía ni considera conceptos de sostenibilidad. Además, dado que la inversión en investigación y desarrollo en el país en general es muy limitada, actividades como la ganadería no son priorizadas en los esquemas de promoción de la investigación e innovación, por lo que no se genera nuevo conocimiento y cuando existe, este no es disseminado de forma masiva.

3) Condiciones económicas y sociales en la Amazonía limitan la eficiencia de la cadena

- Altos índices de pobreza en zonas rurales generan migración
- Infraestructura y servicios de básicos de baja calidad
- Bajos niveles de capital humano.
- Proyectos de desarrollo en la Amazonía que se convierten en incentivos para la migración

La pobreza es un problema muy latente en el país y especialmente importante en las zonas rurales. Esta se ve agravada por la falta de inversión pública, el poco interés político por estas zonas del país y el escaso conocimiento de los tomadores de decisión sobre la realidad de la actividad ganadera.

Tanto en los andes como en la Amazonía, la pobreza, la falta de oportunidades y de acceso a infraestructura y servicios públicos de calidad hacen de la migración una estrategia de supervivencia muy común. Por lo general, la población de estas zonas del país cuenta con niveles de educación bajos y que se explican por la existencia de un sistema de educación pública muy básico y que impacta en las capacidades de la población y de los agricultores, siendo estas limitadas.

Por otro lado, las zonas rurales generan pocas oportunidades de empleo y cuentan con niveles bajos de conectividad y deficiente infraestructura vial. La existencia de proyectos de desarrollo rural implementados por instituciones del estado a diferentes niveles rara vez evalúan los riesgos asociados a los incentivos perversos que puede generar su implementación, por lo que no se toman medidas de mitigación para evitar que estos se conviertan en facto de atracción para personas de otras zonas del país en busca de oportunidades.

4) Escasa presencia del estado y conflictos relacionados a la tenencia de la tierra

- Derechos sobre la tierra y recursos naturales poco claros.
- Ausencia de instituciones del estado encargadas de brindar seguridad jurídica y hacer valer los derechos de propiedad.
- Inexistencia de sanciones para prácticas predatorias y no sostenibles.
- Altos niveles de corrupción.

En la Amazonia del Perú existe una escasa presencia del estado, especialmente de aquellas instituciones encargadas de hacer valer los derechos de propiedad (policía nacional, poder judicial, autoridades locales). De la misma forma, prevalecen en el país sistemas catastrales arcaicos, registros desactualizados, procesos incompletos de saneamiento legal de la tierra y derechos poco claros sobre el acceso a los recursos naturales.

Por otro lado, la inexistencia de sanciones efectivas para prácticas vinculadas a la deforestación, deterioro de ecosistemas o emisiones de gases de efecto invernadero, facilitan la expansión de actividades que degradan el bosque.

Esta situación, junto con altos índices de corrupción genera una situación de desgobierno que se traduce en un incremento de conflictos asociados a la tenencia y acceso a recursos y a la aparición de mafias organizadas que hacen del tráfico de tierras una actividad altamente lucrativa.

5) Manejo poco empresarial, limitado acceso a servicios financieros y a inteligencia comercial

- Desconocimiento del sector financiero sobre la cadena
- Percepción de alto riesgo en la actividad
- Ganaderos no son sujeto de crédito
- Limitado mercado nacional para productos derivados de una ganadería sostenible
- No existe certificación ni trazabilidad que permita diferenciar en el mercado a los productos de una ganadería sostenible.

La producción ganadera en el país se realiza de manera poco profesional, sin visión y manejo empresarial y en escala reducida. Adicionalmente, la inseguridad jurídica asociada a la tenencia de la tierra, la falta de información detallada sobre las prácticas y situación económica de cada productor hace que los ganaderos difícilmente sean sujetos de crédito.

Los detalles relacionados a la actividad ganadera son desconocidos para la mayor parte de los actores del sector financiero y no existe conocimiento en el sector sobre el impacto positivo que ciertas prácticas de manejo sostenible pueden tener sobre la rentabilidad final. De esta manera, se tiene la percepción de que se trata de una actividad altamente riesgosa y no se han estructurado productos financieros que ofrezcan condiciones adecuadas (montos, tasas de interés, periodos de gracias, etc) a la realidad de los micro, pequeños y medianos productores en la Amazonía y que puedan estimular la adopción de prácticas más sostenibles.

Por otro lado, el consumidor nacional promedio es poco exigente y desconoce los atributos de calidad asociados a la sostenibilidad, cada vez más importantes en países desarrollados. Al no existir en este momento elementos de diferenciación ni una certificación o sistema de trazabilidad que permita segregar los productos ganaderos elaborados bajo prácticas de sostenibilidad y validar su origen, se hace sumamente difícil crear un reconocimiento para este tipo de productos.

Intervenciones Potenciales Identificadas

Las siguientes intervenciones fueron propuestas por los participantes al taller. Estas se agrupan en 4 grandes componentes.

- 1) Fortalecer la gobernanza sobre la tierra y los recursos naturales
 - a. Desarrollar una política clara de protección de los derechos de propiedad y lucha frontal contra el tráfico de tierras y corrupción asociada (fiscalización, reforzar el trabajo con la fiscalía, la policía, reforzar la vigilancia comunal)
 - b. Desarrollar proyectos de inversión pública para el otorgamiento de derechos sobre el uso de la tierra y RRNN.
 - c. Mejorar articulación intersectorial (MINAM - MINAGRI) y a diferentes escalas de gestión del territorio, para lograr concordancia en la legislación relacionada a fincas (desbosque y títulos x ejemplo)
 - d. Garantizar capacidad de monitoreo y fiscalización de nueva deforestación en gobiernos regionales.
- 2) Promover la gestión ganadera sostenible
 - a. Promover el análisis de la huella ambiental en la etapa de formulación de proyectos.
 - b. Promover el uso de energías renovables en las fincas.
 - c. Documentar, diseminar y generar incentivos para la adopción de buenas prácticas ganaderas sistemas silvopastoriles y técnicas para la renovación y recuperación de pasturas degradadas.
 - d. Fortalecer el manejo integrado a nivel de paisaje y promover la gestión empresarial de los fundos.
 - e. Promover la creación de un fondo especializado para ganadería que promueva la inversión en modelos productivos mejorados y estructure el financiamiento de acuerdo con la realidad de los pequeños productores.
 - f. Mecanismo de garantía de créditos para bajar tasas de interés.
 - g. Elaborar un sistema tributario que fomente la producción ganadera sostenible.
 - h. Establecer un sistema de trazabilidad aplicable al sector (SENASA).
 - i. Promover la asociatividad de los productores con incentivos (tributarios, financieros) y como un mecanismo de acceder a asistencia técnica.
- 3) Mejorar la generación de información y las capacidades de gestión sostenible de la ganadería
 - a. Promover investigación en especies forrajeras.
 - b. Promover alianzas estratégicas para articular a las universidades, centros de investigación y asociaciones de productores (puede ser a través de los programas de responsabilidad social de las universidades).
 - c. Establecer un sistema de investigación para la actividad ganadera en la Amazonía con una agenda de proyectos prioritarios según la realidad local.
 - d. Incrementar la inversión nacional y regional en investigación, capacitación y desarrollo ganadero.
 - e. Crear Diplomados y/o adecuar la curricula en Universidades amazónicas para que incluyan prácticas de ganadería sostenible.
 - f. Mejorar los mecanismos de transferencia tecnológica y conocimiento ya existentes.

- g. Establecer fondos suficientes para contar con programas de formación de técnicos en ganadería (podría ser hijos de ganaderos) y servicios de extensión permanente.
- h. Creación de programas que aborden temas de género, empatía, solidaridad, planificación familiar, liderazgo.
- i. Apoyar el establecimiento de un plan estratégico ganadero a nivel regional multiactor y que articule los diferentes niveles de gobierno.
- j. Reforzar el vínculo entre las Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación (NAMA) y Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC).

4) Comunicar los beneficios de la gestión sostenible de la ganadería

- a. Definir una narrativa conjunta basado en ciencia para la actividad ganadera en Amazonía (factores nutricionales, seguridad alimentaria, ambientales, etc).
- b. Mejorar entendimiento de banqueros (Agrobanco y otros) de la rentabilidad de sistemas productivos mejorados.
- c. Diseñar y realizar campañas de difusión de valores sociales y ambientales de carne y leche para incrementar demanda responsable y dar valor agregado a productos de la ganadería sostenible.
- d. Promover el uso de "sellos verdes" en los productos sostenibles que incentiven al consumidor y mejoren la rentabilidad del productor.
- e. Articular a los productores con cadenas de mercados responsables para la venta de carne y leche de ganadería silvopastoril.

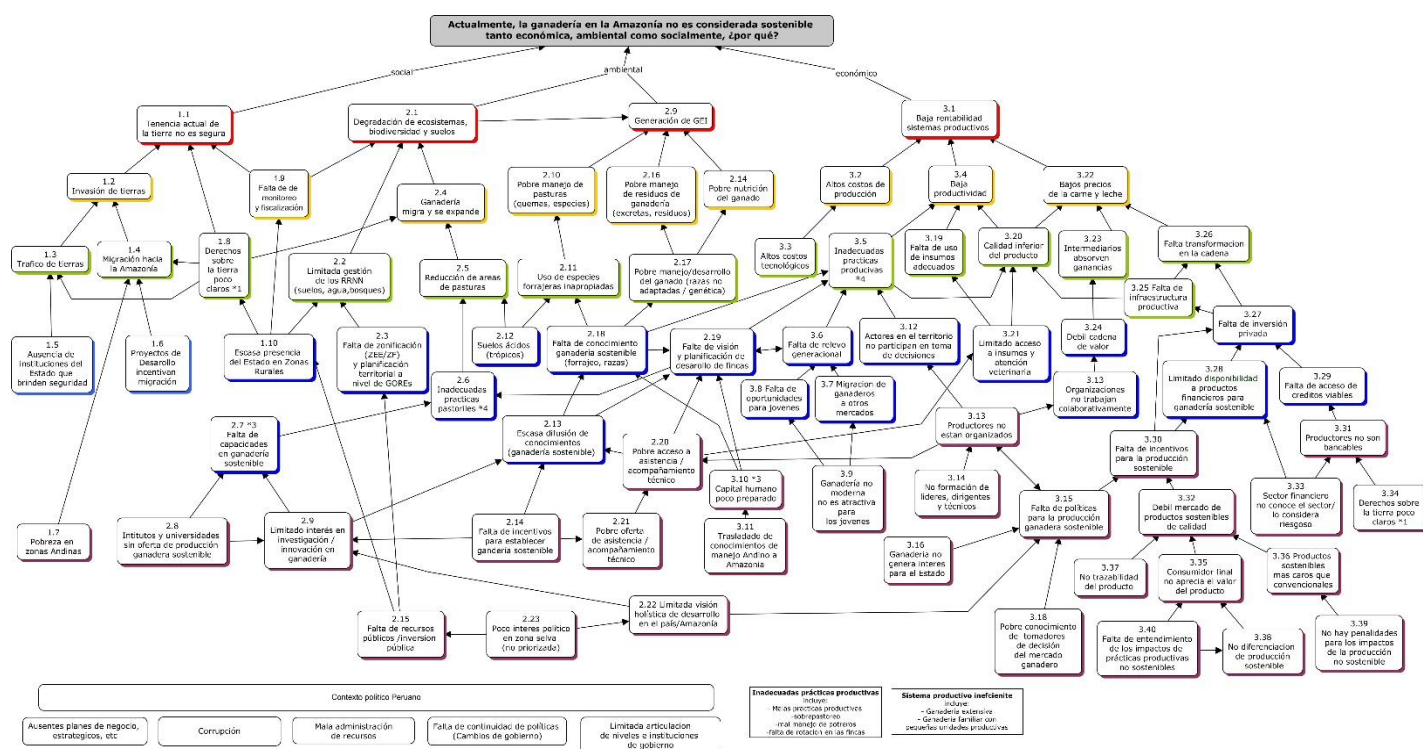
ANEXO 1 – Lista de invitados

N°	Nombre	Apellido	Entidad
1	Jorge	Vela	Universidad Nacional de Ucayali
2	Carlos	Gomez	Universidad Nacional Agraria La Molina
3	Eduardo	Fuentes	Universidad Nacional Agraria La Molina
4	Danilo	Pezo	CATIE
5	Jacobo	Arango	CIAT
6	Mauricio		CIAT
7	Mirella	Clavo	Univ. Nac. Mayor de San Marcos – IVITA
8	Kenedy	Farje	INIA El Porvenir - San Martin
9	Cayo	Leveau	Ganadero e INIA El Porvenir
10	Henry	Schmidt	Ing. Zootecnista y Ganadero Oxapampa
11	Shefferson	Feijoo	INIA San Bernardo - Madre de Dios
12	José	Robles	Ing. Zootecnista presidente Asociación Codo de Pozuzo AGACOP
13	Nelson	Gutierrez	WWF - Madre de Dios
14	Yuri	Monroy	Mesa Técnica Ganadera - Madre de Dios
15	Edgard	Huayanay	AsociaciGanadero Tocache
16	Enrique	Watanabe	PNIA y Productor Ucayali
17	Jony	Portocarrero	Alcalde Distrito Las Piedras – MDD
18	Veronica	Cardozo	Ganadera de Iñapari
19	Sandro	Cardozo	Ganadero de Iñapari
20	Manuel	Flores	Presidente Asociación de Ganaderos de Iñapari
21	Julio	Tueros Arroyo	Asociacion de ganderos de leche leche y carne Tambopata
22	Fredy	Chavez Bazan	Proyecto Especial Madre de Dios Gerente Regional
23	Alfredo	Herrera Quispe	Director Regional de Agricultura MDD
24	Wenceslao	Tristan Barzola	Productor Puerto Inca
25	Oliver	Liao	WWF - Madre de Dios
26	Ever	Caruzo	INIA UCAYALI especialista pastos
27	Miguel	Vasquez Macedo	Director INIA Ucayali
28	Hugo	Li Pun	CATIE
29	Grover	Palacios	DRA Huánuco
30	Fernando	Grandez	Productor San Martín, antes tuve el cargo de Gerencia Agricultura San Martin
31	Alfonso	Diaz	Presidente de Asociación de Productores agropecuarios Provincia Huallaga
32	Teddi	Peñaherrera	CEDISA ONG
33	Max	Rengifo	CEDISA ONG

ANEXO 2 – Agenda de trabajo

Programa del Taller		
Lunes ,13 de julio		
Hora inicio	Sesión	Actividad/Productos
08:15	Llegada y "Café"	
08:30	- Palabras de bienvenida y Objetivos del taller- Dirección de Ganadería MINAGRI - Reglas de juego para el taller.	
09:10	- Presentación general del Análisis Causa Raíz	- Presentación - Preguntas
09:30	- Análisis Causa Raíz Ganadería (Trabajo en grupos)	- Lluvia de ideas usando MURAL en grupos para rotaciones (3 rotaciones de 20 minutos)
10:30	Pausa	
10:35	- Presentaciones por grupo de avances del ACR Ganadería	- Presentacion - Preguntas y discusión guiada usando MURAL
11:20	- Final del día - siguientes pasos - Tarea	-Tarea
Martes, 14 de julio		
Hora inicio	Sesión	Actividad/Productos
08:15	Llegada y "Café"	
08:30	- Introducción - Objetivos del día	
08:50	- Presentación resultados ACR Ganadería	- Presentación - Preguntas - Discusión
09:40	- Planteamiento de intervenciones potenciales Ganadería (Trabajo en grupos)	- Lluvia de ideas usando MURAL en grupos
10:30	Pausa	
10:45	- Presentación en plenaria de potenciales intervenciones	- Discusión guiada usando MURAL
11:20	- Fin del día- Cierre del taller - Siguiendo pasos- Evaluación del taller	- Siguiendo pasos

ANEXO 3 – Diagrama completo ACR Ganadería



Fuente: Resultados de los talleres ACR Ganadería Julio 2020