

Lucila Pautrat O.

PROPUESTAS PARA LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE BOSQUES EN LA AMAZONÍA PERUANA



Instituto de
Defensa Legal



Kené, Instituto de Estudios Forestales & Ambientales

Lucila Pautrat O.

PROPUESTAS PARA LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE BOSQUES EN LA AMAZONÍA PERUANA



Kené, Instituto de Estudios Forestales & Ambientales

Propuestas para la gestión sostenible de bosques en la Amazonía peruana

© Instituto de Defensa Legal
Av. Felipe Pardo y Aliaga 272, San Isidro
Lima, Perú
www.idl.org.pe

© Kené – Instituto de Estudios Forestales y Ambientales
Pje. La Huaca 101, Pueblo Libre
Lima, Perú
www.keneamazon.net

Autora: Lucila Pautrat O.
Coordinación editorial: Álvaro Másquez Salvador
Diseño y diagramación: Lupe León

Primera edición
Lima, julio de 2020
Publicación virtual para su distribución libre y gratuita

ISBN: 978-612-4136-22-1
Disponible en www.idl.org.pe y www.keneamazon.net

Esta publicación fue posible gracias al apoyo financiero de Strengthening Accountability in the Global Economy (SAGE), un proyecto de New Venture Fund. El contenido es responsabilidad exclusiva de sus autores.

ÍNDICE

Presentación	5
<i>Non mai, non nibora non nete iki</i>	
El territorio y los bosques son nuestra propia vida	
Miguel Guimaraes Vásquez	
Prefacio	9
La sostenibilidad ambiental en la Amazonía peruana como un reto para el Estado social y democrático	
Álvaro Másquez Salvador	
Prólogo	17
Abrazando lo comunal para una verdadera gestión sostenible de los bosques amazónicos	
Tom A. Younger y Matías Pérez Ojeda del Arco	
Lista de acrónimos	27
Propuestas para la gestión sostenible de bosques en la Amazonía peruana	29
Lucila Pautrat O.	
I. ESTADO DE LOS BOSQUES A NIVEL NACIONAL	29
II. BOSQUES Y DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONÍA PERUANA	39

III. PROPUESTAS DE REFORMAS PARA MEJORAR LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE BOSQUES EN LA AMAZONÍA PERUANA	56
1. Política Nacional Forestal de Fauna Silvestre	62
2. Institucionalidad Forestal y de Fauna Silvestre	69
3. Fiscalización y Control de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre	70
4. Gestión Territorial	77
5. Pueblos Indígenas	83
6. Gestión de bosques comunales en el contexto del cambio climático	92
BIBLIOGRAFÍA	96

PRESENTACIÓN

Non mai, non nibora non nete iki

El territorio y los bosques son nuestra propia vida

*Miguel Guimaraes Vásquez**

En la Federación de Comunidades Nativas de Ucayali y Afluentes (FECONAU) reafirmamos nuestra posición: el Estado peruano persiste en aplicar políticas públicas que impulsan la promoción y expansión de agronegocios en la Amazonía, particularmente las plantaciones de monocultivo de palma aceitera, atropellando los derechos de los pueblos indígenas.

Se ha venido insistiendo en la aplicación del Plan Nacional de Competitividad de Palma Aceitera, a pesar de que contraviene normas ambientales como el cambio de uso del suelo. Respecto a la exigencia de las organizaciones indígenas y campesinas de someter el Plan Nacional a consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, el Gobierno ha hecho caso omiso de ella mediante artimañas y negociaciones con sectores empresariales.

En el caso de Ucayali, en la provincia de Nueva Requena está recrudeciendo en los últimos meses el ambiente y clima de tensión social, debido a las acciones de hostigamiento y amenazas dirigidas por los operadores de

* Miguel Guimaraes Vásquez es un *apu* y líder del pueblo shipibo-conibo de la Amazonía peruana. Cuenta con estudios de Economía en la Universidad Nacional de Ucayali. Es presidente de la Federación de Comunidades Nativas de Ucayali y Afluentes, que agrupa a 34 comunidades de los pueblos shipibo-conibo, asháninka, awajún e isconahua de la región. Ha sido también presidente de la Organización de Jóvenes Indígenas de la Región Ucayali.

las empresas y traficantes de tierras contra la población de Santa Clara de Uchunya. La comunidad es víctima de una estigmatización permanente que la acusa de ser falsos defensores ambientales y de no aprovechar la tierra con fines agropecuarios y comerciales. Los líderes y comuneros de Santa Clara de Uchunya sufren ataques constantes, incluyendo atentados con armas de fuego contra autoridades de la comunidad.

Mientras esto ocurre, la Dirección Regional de Agricultura de Ucayali, como entidad competente en materia de titulación, y el propio gobierno regional, han avanzado de manera lenta el proceso de titulación de Santa Clara de Uchunya. A estas alturas, con el cambio de mando, se pone más en riesgo la culminación del trámite administrativo. Recientemente, el 17 de febrero de 2020, el gobierno regional hizo entrega de un título parcial a la comunidad, de 1544 hectáreas. Estas no representan ni el 5 % de la totalidad de su territorio ancestral, que han demandado judicialmente.

Los daños sociales, ambientales —y sobre todo culturales— que ha ocasionado la presencia de la empresa de palma aceitera y operadores de agronegocios son irreversibles. Fueron desbastados bosques tropicales de la zona y afectados los derechos territoriales de los pueblos indígenas. El común denominador de esta situación es la inoperancia de las instituciones del Estado en todos sus sectores. Hasta el momento no existe una medida de sanción efectiva puesta en práctica contra los infractores de las normas ambientales y de protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Ante ello, FECONAU, nuestra organización, viene exigiendo a las entidades gubernamentales competentes la paralización inmediata de toda autorización de actividad comercial que ocasione deforestación. Pedimos que se establezca una moratoria de la extracción de productos forestales, principalmente en aquellas regiones vulnerables de la Amazonía donde habitan los pueblos indígenas.

También pedimos la inmediata adopción de mecanismos legales y políticos para que esto sea posible, tales como el Programa de Titulación Prioritaria para Comunidades Indígenas, con el fin de evitar el despojo y entrega a terceros de nuestros territorios. Con ello esperamos la prohibición del cambio de suelo en boques primarios, el establecimiento de nuevas reglas para las plantaciones de palma aceitera, un plan de recuperación de zonas degradadas y la participación indígena en el Plan Nacional de Bosques.

Los retos serán cada vez mayores, considerando la creciente demanda de combustibles (aceite de palma, soya, caña), alimentos y materiales de construcción, vinculados al crecimiento de la población humana. Debemos estar preparados.

El libro *Propuestas para la gestión sostenible de bosques en la Amazonía peruana*, escrito por la ingeniera forestal Lucila Pautrat, recoge estas preocupaciones y otras que no han sido atendidas y que continúan siendo un desafío en nuestro país. Aquí se plantean nuevas ideas para hacer frente a un Estado que se niega a reconocer nuestro derecho consuetudinario de acceso y tenencia de los territorios ancestrales.

PREFACIO

La sostenibilidad ambiental en la Amazonía peruana como un reto para el Estado social y democrático

*Álvaro Másquez Salvador**

Cuanta más libertad se otorga a los negocios, más cárceles se hace necesario construir para quienes padecen los negocios. Nuestros sistemas de inquisidores y verdugos no solo funcionan para el mercado externo dominante; proporcionan también caudalosos manantiales de ganancias que fluyen de los empréstitos y las inversiones extranjeras en los mercados internos dominados.

Eduardo Galeano: *Las venas abiertas de América Latina*

Hoy me complace presentarles *Propuestas para la gestión sostenible de bosques en la Amazonía peruana*, de Lucila Pautrat. Este es un libro de lectura urgente por dos razones principales. Contiene, en primer lugar, un detallado estado de la cuestión sobre la situación actual de los bosques en el mundo y en

* Álvaro Másquez Salvador es bachiller en Derecho por la Universidad de San Martín de Porres. Cuenta con estudios complementarios en Sistema Interamericano de Derechos Humanos por la Pontificia Universidad Católica del Perú y el Institut International des Droits de l'Homme (Francia), así como en Litigio Estratégico en Derechos Humanos por la Hertie School of Governance (Alemania) y Open Society Justice Initiative. Es especialista legal e investigador del Instituto de Defensa Legal. Tiene experiencia de trabajo en derechos de los pueblos indígenas, derechos sociales, cambio climático, criminalización de la protesta y acceso a la justicia.

nuestra Amazonía. Asimismo, en un contexto de graves y múltiples peligros por el cambio climático, logra formular una serie de propuestas bien razonadas para abordar el problema de la deforestación en el corto y mediano plazo.

Lucila, como ingeniera forestal, ha sido directora ejecutiva de la Sociedad Peruana de Ecodesarrollo y hoy preside el Instituto de Estudios Forestales y Ambientales – Kené. Su compromiso con las causas medioambientales es firme y racional. En las siguientes páginas ella plasma su vasta experiencia en la gestión ambiental y de recursos naturales, el análisis de políticas públicas y la investigación científica.

Como la autora reconoce y documenta, la destrucción de la cuenca amazónica es uno de los grandes males de nuestros tiempos. Los Estados latinoamericanos, desde Guyana hasta Bolivia, han fallado rotundamente en su deber de protección de los bosques tropicales y en la conservación de la biodiversidad. Pero también nos referimos a la diversidad cultural.

Los pueblos indígenas de la Panamazonía carecen hoy de condiciones mínimas que les permitan garantizar su propia subsistencia: el Buen Vivir. Las múltiples presiones sobre la tierra amenazan con arruinar sus formas de vida y, con ellas, el frágil equilibrio que sostiene a un bioma capaz de regular el clima a escala global.

En el Perú, con el 11,4 % de la selva amazónica, la situación no es diferente (Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada, 2019).

El escenario que se nos presenta es más que alarmante. Y, como bien señala Lucila, son algunas regiones amazónicas las que concentran el mayor daño: Loreto, San Martín, Huánuco y Ucayali. La deforestación apunta principalmente a un puñado de actividades —legales, ilegales e informales— como responsables. Mientras tanto, poco ha hecho el Estado por revertir esta situación, en clara violación de las normas del derecho nacional e internacional.

Nuestra Constitución es clara en definir al Perú como un *Estado social y democrático de Derecho*.¹ Esto quiere decir que tiene como finalidad generar condiciones suficientes de bienestar, éticas y materiales para la sociedad: el bien común. En palabras del jurista Santiago Mir Puig, acoger una modalidad

1 El artículo 43 de la Constitución señala: «La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana».

de Estado «al servicio de todos los ciudadanos» y «someter su orientación material hacia la democracia real» (1982, p. 22).

En la práctica, el compromiso con el bien común exige dar un trato diferenciado a las poblaciones más vulnerables. Con ello nos referimos a los pueblos indígenas de la Amazonía, entre otros colectivos, en razón de su exclusión social y los abusos a los que han sido permanentemente sometidos. Este deber especial y reforzado de protección lo reconoce también la Constitución en su capítulo económico, al establecer que «[e]l Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren de cualquier desigualdad».²

Así lo ha ratificado el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, a partir del caso *Luis Alejandro Lobatón Donayre y otros contra el Poder Ejecutivo*:

la Constitución de 1993 ha adoptado un modelo de Estado social y democrático de Derecho y no por un Estado liberal de Derecho. Esto es importante en la medida que las Constituciones de los Estados liberales presuponían una sociedad integrada, en abstracto, por personas iguales y, por lo tanto, su mayor preocupación fue asegurar la libertad de las personas. Por el contrario, el establecimiento del Estado social y democrático de Derecho parte, no de una visión ideal, sino de una perspectiva social de la persona humana. (Exp. N.º 00042-2004-AI/TC, fundamento 1).

Sin embargo, la construcción del Estado social y democrático es todavía un reto pendiente en nuestra selva amazónica. La conservación ambiental y el uso sostenible de los recursos naturales forman parte del derecho fundamental de todos y todas a un medio ambiente sano. Este ha sido reconocido unánimemente en el derecho nacional e internacional: el artículo 1 de la Ley General del Ambiente, el 3 de la Constitución, el 12.2.b del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de DESC.

En el caso de los pueblos indígenas, este derecho tiene un contenido todavía más extenso e incluso se relaciona con la protección de sus propias identidades, culturas y formas de vida. Deben garantizarse sus derechos fundamentales a la autonomía y al autogobierno: una protección del medio ambiente integral y coherente, que respete también a sus guardianes indígenas. El Estado peruano, en todos sus niveles y sectores, es el primer obligado a realizar ciertas conductas

2 Ver el artículo 59 de la Constitución.

para satisfacerlos. Al menos tres enfoques resultan indispensables: los de sostenibilidad, interculturalidad y derechos humanos.

Pero, como suele ocurrir en el Perú, las políticas públicas —en este caso las elaboradas para cuidar del patrimonio nacional de flora y fauna silvestre— no han logrado su cometido. Se ha privilegiado la explotación económica de la Amazonía a través de las industrias extractivas (legales, ilegales e informales). Lucila utiliza el caso de la agroindustria de la palma aceitera, con 84 500 hectáreas cultivadas, como una muestra del problema. Según Indexmundi, nuestro país tuvo el año pasado la segunda mayor tasa de crecimiento en producción de aceite de palma del mundo (7,22 %). El 2018 fue la más alta (8,43 %).

Por ello es importante corregir las políticas inicuas o defectuosas, reformarlas para que alcancen su propósito: atender demandas sociales determinadas, haciendo efectiva la vigencia de los derechos fundamentales (Boneti, 2017). En el Estado social y democrático, por supuesto, existe el firme compromiso de garantizar los derechos sociales, como un medio ambiente sano o la propiedad colectiva de los pueblos indígenas (Casas Farfán, 2017).

En el caso de los cultivos agroindustriales, por ejemplo, las comunidades y organizaciones indígenas de la Amazonía peruana han denunciado las múltiples falencias de la legislación forestal y los graves problemas en su implementación. Lo mismo han hecho las organizaciones de la sociedad civil e incluso instituciones dentro del propio Estado.

La Defensoría del Pueblo, por ejemplo, publicó hace algún tiempo el informe *Deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao: entre la ilegalidad e ineficacia del Estado* (2017). En él se refirió a «las irregularidades y deficiencias en la gestión pública» al describir las modalidades con las que tres empresas —todas vinculadas al grupo Melka— despojaron a comunidades de sus territorios y deforestaron grandes extensiones de bosque en los denominados fundos Tamshiyacu, Zanja Seca y Tibecocha. Este último está sobre la comunidad de Santa Clara de Uchunya, a los que simplemente despojaron de su territorio ancestral para convertirlo en una enorme plantación. Las operaciones comerciales de estas empresas, increíblemente, no han sido detenidas y continúan en expansión.

En ese contexto, el diagnóstico que hace Lucila y las propuestas que dirige a las diferentes instituciones del Estado nos parecen acertadas. La autora las agrupa en cinco ejes principales: la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, la

institucionalidad forestal y de fauna silvestre, la fiscalización y control de los recursos forestales y de fauna silvestre, la gestión territorial, los pueblos indígenas y la gestión de bosques comunales en el contexto del cambio climático.

El objetivo, como ella misma lo propone, es contribuir a la gestión sostenible de los bosques en la Amazonía peruana. Lo que está en juego es por demás amplio y complejo. Por ello merece de la atención más urgente. Precisamente, es el Estado social y democrático el responsable de garantizar que los derechos sociales —como a un medio ambiente sano, la alimentación o la salud— no sean puramente retóricos o programáticos. Deben ser sobre todo reales. Con ellos, el conjunto del Estado se legitima y demuestra su eficacia.

De hecho, la exigibilidad inmediata de los derechos sociales es una de las características esenciales del Estado social y democrático. Una auténtica garantía para todas las personas y, en este caso en particular, para la población indígena amazónica.

El Tribunal Constitucional lo entiende además como «deberes de solidaridad», por lo cual la obligación no solo recae en el Estado, sino también en la sociedad civil. Ya desde el caso *Azanca Alhelí Meza García contra el Ministerio de Salud* había establecido que los derechos sociales pueden ser exigidos judicialmente con base en factores como «la gravedad y razonabilidad del caso, su vinculación o afectación de otros derechos y la disponibilidad presupuestal del Estado, siempre y cuando puedan comprobarse acciones concretas de su parte para la ejecución de políticas sociales» (Exp. N.º 02945-2003-AA/TC, fundamento 33).

El Tribunal añadió: «la progresividad del gasto no está exenta de observar el establecimiento de plazos razonables, ni de acciones concretas y constantes del Estado para la implementación de políticas públicas» (fundamento 36). En aquella ocasión, los magistrados ordenaron brindar atención médica integral a un grupo de pacientes de VIH/SIDA, a los que esta les había sido denegada por falta de presupuesto. También dispusieron priorizar la ejecución del presupuesto del Plan de Lucha contra el SIDA.

Años más tarde, en el caso *R.J.S.A. Vda. de R. contra EsSalud*, el Tribunal habría de revisar su jurisprudencia y mejorarla. En la sentencia, suprimió la frase «siempre y cuando puedan comprobarse acciones concretas de su parte para la ejecución de políticas sociales», con lo cual refuerza la idea de que ciertas acciones del Estado y en determinados contextos son ineludibles, aun cuando sea necesario afectar el presupuesto público (Ruiz Molleda, 2019).

El Tribunal es claro: «las carencias presupuestales no pueden ser un obstáculo ni un argumento válido para negarle a una persona las prestaciones de salud, de tal manera que se ponga en riesgo su derecho a la vida» (fundamento 23). En la misma lógica, tampoco es posible dejar de tomar las acciones más urgentes para frenar la deforestación en la Amazonía y mitigar los efectos del cambio climático. Lo contrario equivale a poner en riesgo nuestro derecho fundamental a un medio ambiente sano. Con él se amenazan igualmente la vida, la integridad física y la propia libertad, muy en especial para los pueblos indígenas.

Propuestas para la gestión sostenible de bosques en la Amazonía peruana nos ofrece los insumos para criticar y repensar las cuestiones más problemáticas de nuestras políticas forestales. Como se evidencia una vez más, emprender nuevas reformas —en un contexto difícil como el nuestro, hoy marcado por la pandemia del nuevo coronavirus— es una obligación prioritaria de un Estado que se precia de ser social y democrático. El nuevo modelo debe apuntar a una conservación ambiental plena y participativa, con un rol protagónico de las organizaciones indígenas en la protección de la diversidad biológica y cultural. El derecho hoy nos exige encontrar soluciones basadas en criterios técnicos sólidos y audaces, así como en aspiraciones fundadas en la justicia social y ambiental.

Referencias bibliográficas

Boneti, L (2017). *Políticas públicas por dentro*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Casas Farfán, L. F. (2017). *Límites constitucionales al ius punendi en estados de excepción en Colombia*. (Tesis doctoral). Madrid: Universidad de Alcalá.

Defensoría del Pueblo. (2017). *Deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao: entre la ilegalidad y la ineficacia del Estado* [en línea]. Recuperado de: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-advier-te-graves-deficiencias-del-estado-para-evitar-la-deforestacion-ilegal-por-cultivos-de-palma-aceitera-y-cacao/>

Indexmundi (2019). *Palm oil production annual growth rate by country* [en línea]. Recuperado de: <https://www.indexmundi.com/agriculture/?commodity=palm-oil&graph=production-growth-rate>

Mir Puig, S. (1982). *Función de la pena y teoría del delito en el Estado social y democrático de Derecho*. Barcelona: Bosch.

Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada. (2019). *Amazonía 2019: áreas protegidas y territorios indígenas* [en línea]. Recuperado de: <https://www.amazoniasocioambiental.org/es/publicacion/amazonia-2019-areas-protegidas-y-territorios-indigenas/>

Ruiz Molleda, J. C. (2019). *Hacia un parámetro del control constitucional de las políticas públicas en materia de salud*. EnfoqueDerecho. Recuperado de: <https://www.enfoquederecho.com/2019/01/30/hacia-un-parametro-del-control-constitucional-de-las-politicas-publicas-en-materia-de-salud/>

Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia. Exp. N.º 02945-2003-AA/TC (caso Azanca Alhelí Meza García contra el Ministerio de Salud).

Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia. Exp. N.º 00042-2004-AI/TC (caso R.J.S.A. Vda. de R. contra EsSalud).

PRÓLOGO

Abrazando lo comunal para una verdadera gestión sostenible de los bosques amazónicos

Tom A. Younger y Matías Pérez Ojeda del Arco***

Nos encontramos ante una crisis ecosocial a escala planetaria sin precedentes en la historia milenaria del planeta Tierra. Estamos hablando del avance acelerado de la disrupción climática, la sexta gran extinción de la vida en toda su diversidad, el agotamiento de todas las materias primas energéticas que sostienen la civilización industrial, la precarización de la vida para una parte cada vez mayor de la población mundial y el auge de nuevos autoritarismos que buscan reforzar las relaciones de dominación y poder y erosionar los espacios democráticos.

En los últimos meses, el surgimiento de la pandemia global de COVID-19 ha cobrado cientos de miles de vidas. Su expansión rápida y desoladora desde

* Tom A. Younger es antropólogo y ecologista social. Magíster en Investigación en Antropología Social por la Universidad de Saint Andrews (Escocia) y coordinador de trabajo del programa de Forest Peoples Programme en el Perú. Tiene experiencia de trabajo con pueblos indígenas en el Perú, Colombia y Guyana, en temas de derechos territoriales y autogobierno, alternativas autodeterminadas al extractivismo y causas estructurales de la deforestación y violencia contra las y los defensores indígenas de la tierra.

** Matías Pérez Ojeda del Arco es ingeniero forestal por la Universidad Nacional Agraria La Molina y magíster en Sociología del Desarrollo y del Cambio por la Universidad de Wageningen (Países Bajos). Coordinador de incidencia de Forest Peoples Programme en el Perú. Tiene experiencia de trabajo con pueblos indígenas de la Amazonía, Senegal, Liberia y Angola, en temas de defensa territorial, manejo forestal comunitario, manejo de purmas, etnobotánica y decolonialidad.

la ciudad de Wuhan, en China, hasta los territorios indígenas más remotos de la Amazonía en un período de meses, ha visibilizado las muchas fragilidades de un sistema capitalista globalizado cuyo funcionamiento requiere la extracción masiva de recursos naturales, un rendimiento constante muy alto de materiales y energía, y una red de ciudades altamente conectadas entre sí.

La relación coronavirus-bosque se suma a esa larga y dolorosa lista de otras epidemias recientes de raíz capitalista salvaje que destruye hábitats con prácticas coloniales de despojo de territorios a los pueblos indígenas.¹ Así se facilita la expansión de las fronteras agropecuarias a gran escala, como en el caso de la palma aceitera, la soya, la ganadería, o el ingreso a los bosques para la tala selectiva e ilegal, la caza ilegal, la minería y la exploración y explotación de hidrocarburos.

Actualmente, con la expansión desenfrenada de la pandemia por los ríos y territorios de la Amazonía, otra vez son los pueblos indígenas quienes enfrentan los impactos más agudos de una crisis sistémica de la cual no son responsables. La están pagando con sus vidas y salud, la pérdida de sus sabias y sabios y los conocimientos tradicionales irremplazables que portan, sus modos de vida y el aumento de presiones y ataques contra sus territorios colectivos. Conforme avanza la pandemia, parece que otra vez el Estado peruano trata a la Amazonía y sus pueblos como una válvula de escape para una crisis que ha desbordado sus capacidades de respuesta.

La crisis ecológica en la que estamos inmersos tiene sus raíces en las relaciones sociales prevalentes de dominación, poder y acumulación y concentración de riqueza monetaria. Muchas leyes y políticas públicas —y normalmente son estas las que el Estado hace cumplir— reflejan y contribuyen a mantener estas relaciones dominantes. A pesar de los estándares internacionales que obligan al Estado peruano a reconocer los derechos y territorios colectivos de los pueblos indígenas, en gran medida estos siguen siendo invisibilizados en la práctica. Y eso a pesar de que las tierras comunales —incluyendo los territorios titulados

1 Un estudio publicado en abril de 2020 halló que la deforestación debido a la creciente demanda por productos agrícolas y la carne ha aumentado la probabilidad de que las enfermedades zoonóticas contagien a los grupos humanos (Bloomfield et al., 2020). En junio de 2020, expertos de las Naciones Unidas y la Organización Mundial de Salud señalaron que las pandemias resultan de la destrucción de la naturaleza e hicieron un llamado para que los marcos normativos y los tratados de comercio priorizaran «una recuperación justa, sana y verde» y una transición hacia sistemas alimentarios y energéticos más sostenibles (Lambertini et al., 2020).

y en posesión de los pueblos andinos y amazónicos— cubren más del 49 % del territorio peruano. Al 2016, el 28 % de las tierras del país, que en gran parte corresponden a áreas de bosque, contaban con títulos a nombre de las comunidades indígenas (IBC, 2016, p. 53). Solamente en la Amazonía, faltan por titular más de 20 millones de hectáreas, según cifras de la organización indígena nacional AIDSESP (2017). Esta brecha entre los territorios que los pueblos indígenas vienen ocupando durante miles de años y el reconocimiento formal del Estado ha disminuido muy poco en los últimos años, mientras son asignados a terceros derechos sobre ellos.

En este aspecto, lo que ocurre en el Perú es un microcosmo de la situación a escala planetaria. Los pueblos indígenas y las comunidades locales —entre dos y tres mil millones de personas— ocupan tradicionalmente y poseen hasta el 65 % de la superficie terrestre del planeta. Sin embargo, solo cuentan con el reconocimiento formal sobre el 10 % de estas tierras comunales, mientras que otro 8 % constituyen áreas designadas para su uso (RRI, 2015).

En su análisis de los principios de diseño, característicos de las instituciones de larga duración para la gestión de los recursos de uso común, la economista ganadora del premio Nobel, Elinor Ostrom, destacó el «reconocimiento mínimo de los derechos de organización». Con este principio, Ostrom señala la importancia de que «los derechos de los usuarios a construir sus propias instituciones no sean cuestionados por autoridades gubernamentales externas» (2000, p. 162).

Esta falta de reconocimiento, en este caso del Estado hacia las instituciones autogestionarias de los pueblos indígenas y sus territorios tradicionales, constituye sin duda una de las aristas más frágiles en la protección y gestión sostenible de los bosques en el Perú. Como observó el historiador E. P. Thompson en el caso de los cercamientos de las tierras comunales en Inglaterra, muchas veces la ley de propiedad más bien ha servido como una herramienta de despojo.

En la Amazonía vemos cómo la aplicación selectiva de las leyes suele favorecer la privatización de las tierras comunales, negando los derechos de las y los dueños tradicionales y exponiendo sus territorios a la mercantilización. Esto desata nuevos procesos de comodificación. Territorios de vida son parcelados, expropiados, traficados y/o vendidos. En la medida en que las territorialidades indígenas, con sus lógicas propias, son desplazadas por una visión agraria y formas de extracción y agricultura dirigidas por el capital, los ecosistemas son simplificados o convertidos en monocultivos. Ya no sostienen

un mosaico de modos de vida con altos grados de autonomía local; las personas deben buscar satisfacer sus necesidades a través de los mercados con lógicas capitalistas, y esto implica obtener ingresos monetarios. La migración de las y los jóvenes a las ciudades en búsqueda de trabajo sigue debilitando la reproducción social de las comunidades, agravando una crisis de los cuidados e interrumpiendo la transmisión de las prácticas y los conocimientos tradicionales de las y los mayores vinculados al territorio. La reorientación de los modos de vida comunales del bosque hacia el mercado y la ciudad produce cambios significativos en los sistemas alimentarios; la situación es más severa en aquellas comunidades cuyos territorios han sido despojados o contaminados a tal grado —sea por la expansión de los agronegocios, sea por la contaminación petrolera o minera— que les cuesta alimentar a sus familias.

Estas dinámicas han sido visibilizadas de forma muy aguda durante los primeros meses de la pandemia en 2020. Es preciso resaltar que son aquellos pueblos y comunidades indígenas en posesión de sus territorios y con sus propias instituciones de autogobierno fortalecidos los que se han encontrado en mejores condiciones para navegar las aguas bravas de la crisis. Al mismo tiempo, las estructuras administrativas jerárquicas y centralizadas del aparato estatal peruano se han caracterizado por su inacción, descoordinación y muy lenta respuesta, con efectos devastadores por esa carga constante de la invisibilización histórica hacia los pueblos amazónicos.²

La crisis ecológica sigue avanzando, y aunque se profundiza a un ritmo distinto al de la pandemia, la magnitud de la amenaza que presenta para el tejido de la vida es aún mayor. Solo los impactos del cambio climático ya cobran por lo menos 150 000 vidas cada año, según las estimaciones de la Organización Mundial de Salud. Se prevé la duplicación de esta tasa durante las décadas que vienen, debido a la malnutrición, la malaria, la diarrea, los desastres ‘naturales’ y el estrés calórico. Tanto los pueblos indígenas como los científicos vienen advirtiendo desde hace décadas que la deforestación progresiva de la Amazonia amenaza con traspasar un umbral crítico, generando interrupciones permanentes al ciclo hidrológico a través del cual el gran bosque amazónico se sostiene y causando sequías cada vez más severas que podrían resultar en la pérdida irreversible de gran parte de los bosques amazónicos (Lovejoy & Nobre, 2019; Zemp et al., 2017).

2 Ver, por ejemplo, Pérez Ojeda del Arco y Younger/FPP (2020).

Ante este contexto, es urgente una redistribución de poder para fortalecer las soluciones autogestionadas y lideradas por las y los dueños de los bosques, los pueblos indígenas y comunidades locales. Como señalan Bollier y Helfrich:

El desafío central al que nos enfrentamos es volver a imaginar el poder del Estado de manera que apoye los comunes. Debemos encontrar formas para que los poderes estatales brinden tiempo, espacio, asistencia, autoridad legal y sistemas organizacionales para que las personas diseñen sus propias soluciones a los problemas. (2019, p. 291. Traducción propia)

Específicamente, los autores identifican cuatro tipos de apoyo general que los Estados pueden brindar para fortalecer los comunes: 1) reorientar las capacidades del Estado —de construir infraestructura, financiar o legislar— hacia catalizar y propagar iniciativas a favor de los comunes; 2) apoyar el establecimiento de comunes a una escala macro; 3) proveer infraestructura para el sostenimiento y gestión de los comunes; 4) crear nuevos tipos de financiamiento que fortalezcan los comunes (Bollier & Helfrich, 2019, pp. 305-313).

A lo largo de este informe y su elaborado contenido analítico, figuran recomendaciones importantes, algunas de ellas emanadas desde hace varios años desde la Defensoría del Pueblo, sobre reformas claves a las políticas y normas forestales; corresponde a 1) la antes mencionada reorientación del Estado en su capacidad de legislar a favor de la gestión equitativa de los bosques.

Precisamente sobre este punto, queda una tarea institucional por cumplir. No es posible hablar de la Contribución Nacional Determinada del Perú, reducción del 30 % respecto a las emisiones de GEI proyectadas para el año 2030, cuando se entregan enormes áreas de bosques primarios en las regiones de Ucayali para el monocultivo. Aquí cabe resaltar el caso de Plantaciones de Pucallpa S.A.C. (hoy Ocho Sur P S.AC.), que ejemplifica el aumento de la expansión de la deforestación con prácticas que comienzan desde la corrupción, avanzan con la violencia y terminan en la impunidad, valiéndose de los vacíos de las normas y su aplicación irregular, así como de la débil fiscalización ambiental y las acciones sancionadoras que, o llegan tarde, o no son aplicadas. Y aquí entran a tallar las políticas forestales peruanas, las cuales no han funcionado porque terminan siendo un formalismo burocrático desconectado y subordinado a la propia legislación forestal, en tanto perciben al bosque únicamente como un sumidero de madera (Dourojeanni, 2019).

Para añadir un par de ejemplos más en relación con los demás tipos de apoyo que podría brindar el Estado para apoyar a los comunes, según Bollier y Helfrich:

– 2) **apoyar el establecimiento de comunes a una escala macro** —un ejemplo pertinente aquí sería el reconocimiento de las propuestas de territorios integrales de los pueblos indígenas;

– 3) **proveer infraestructura para el sostenimiento y gestión de los comunes** —reconocer y promover, por ejemplo, los sistemas comunitarios de pueblos indígenas para la vigilancia y monitoreo territorial;

– 4) **crear nuevos tipos de financiamiento que fortalezcan los comunes** —reconocer las contribuciones fundamentales de los pueblos indígenas a la protección de una Amazonia viva y destinar subvenciones de fondos públicos e internacionales para fortalecer sus instituciones e iniciativas propias de gobernanza territorial y manejo forestal.

Además, para fortalecer la autogestión comunal es necesario revisar constantemente cinco mitos persistentes en la gobernanza forestal global según Delabre et al. (2020), que calan muy bien en el caso peruano y que nos alejan de que cualquier medida de mitigación al cambio climático y del diseño de gobernanzas forestales justas tengan impactos efectivos:

- a) El rol ‘imparcial’ de los Estados manejando los bosques de manera independiente para el beneficio de la sociedad y no el del *business as usual*;
- b) La sostenibilidad del manejo forestal está amenazada por los pequeños agricultores y otros actores locales;
- c) Los mercados son la solución a la deforestación y la degradación forestal;
- d) Las características medibles de los bosques (como el carbono), a través de valoración y monitoreo, son lo único que cuenta;
- e) Las actuales iniciativas de gobernanza forestal vienen ‘incluyendo’ actualmente a las comunidades locales en la toma de decisiones.

Ya está probado que las formas de tenencia comunal formal y/o consuetudinaria de los bosques presentan las menores tasas de deforestación en comparación con las de la propiedad estatal o privada (Blackman et al., 2017).

No obstante, se siguen excluyendo del imaginario colectivo esas propuestas comunales, sus múltiples roles y heterogéneas contribuciones a las acciones de conservación de la biodiversidad, el manejo forestal y mitigación del cambio climático donde normativas y políticas vienen quedando cortas, como REDD+ y otros mecanismos de conservación orientados al mercado que no han asegurado cambios trascendentales efectivos ni equitativos de la gobernanza forestal global (Fletcher et al., 2016).³

Por ello, la publicación de Lucila Pautrat, *Propuestas para la gestión sostenible de bosques en la Amazonía peruana*, puede ser una herramienta y una oportunidad para reflexionar y no verlos solo de manera técnico-burocrática —como lo han venido haciendo las sucesivas políticas y normativas forestales sin mayores avances—, sino para abordar las aproximaciones socioecológicas y políticas de los bosques y sus agentes comunales, y tomar en serio las distintas relaciones de poder existentes entre el Estado y lo comunal. Estas relaciones desbalanceadas por la marginalización sistemática matan, y hay líderes y lideresas indígenas que ya han perdido la vida defendiendo sus derechos colectivos y esas formas otras de hacer política forestal partiendo desde lo comunal, que hoy más que nunca asoman para salvarnos del abismo civilizatorio.

Referencias bibliográficas

Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana. (2017). *Informe de la coalición de organizaciones indígenas amazónicas del Perú agrupadas por AIDSESP presentada en la Evaluación Periódica Universal* [en línea]. Recuperado de: <http://www.aidsep.org.pe/noticias/informe-de-la-coalicion-de-organizaciones-indigenas-amazonicas-del-peru-agrupadas-por>

Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana y Forest Peoples Programme. (2018). *Carrera de resistencia, no de velocidad: el papel de los fondos climáticos en la resolución de derechos territoriales de los pueblos indígenas de Perú* [en línea]. Recuperado el 22 de junio de 2020 de: https://www.forestpeoples.org/sites/default/files/documents/A_marathon_print_Spanish.pdf

3 Esto a pesar de compromisos como el que asumió el Estado peruano en 2011, de reformar las normas nacionales sobre tierras para reconocer plenamente los derechos territorial indígenas, como condición para la aprobación de su plan nacional de preparación para el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (Forest Carbon Partnership Facility o FCPF) (AIDSESP & FPP, 2018).

Blackman, A., Corral, L., Lima, E., & Asner, G. (2017). Titling indigenous communities protects forests in the Peruvian Amazon. *Proceedings of The National Academy of Sciences*, 114(16), 4123-4128. doi:10.1073/pnas.1603290114

Bloomfield, L. S. P., McIntosh, T. L., & Lambin, E. F. (2020). Habitat fragmentation, livelihood behaviors, and contact between people and nonhuman primates in Africa. *Landscape Ecol* 35, 985-1000. <https://doi.org/10.1007/s10980-020-00995-w>

Bollier, D., & Helfrich, S. (2019). *Free, fair and alive. The insurgent power of the commons*. Gabriola Island, BC: New Society Publishers.

Delabre, I., Boyd, E., Brockhaus, M., Carton, W., Krause, T., & Newell, P. et al. (2020). Unearthing the myths of global sustainable forest governance. *Global Sustainability*, 3. doi:10.1017/sus.2020.11

Dourojeanni, M. (2019). Esbozo de una nueva política forestal peruana. *Revista Forestal del Perú*, 34(1), 4. doi:10.21704/rfp.v34i1.1244

Fletcher, R., Dressler, W., Büscher, B., & Anderson, Z. (2016). Questioning REDD+ and the future of market-based conservation. *Conservation Biology*, 30(3), 673-675. doi:10.1111/cobi.12680

Glave Testino, M., & Borasino Deustua, E. (2019). *Gobernanza forestal y sostenibilidad en la Amazonía: avances y desafíos de políticas en el Perú*. Lima: CIES-GRADE. http://190.102.145.132/bitstream/handle/GRADE/535/gobernanza_forestal_y_sostenibilidad_en_la_amazonia_avances_y_desafios_de_politicas_en_el_peru.pdf?sequence=1&isAllowed=y

IBC. (2016). *Tierras comunales: más que preservar el pasado es asegurar el futuro. El estado de las comunidades indígenas en el Perú*. Lima: IBC.

Lambertini, M., Maruma Mrema, E., & Neira, M. (2020, 17 de junio). Coronavirus is a warning to us to mend our broken relationship with nature. *The Guardian*. Recuperado el 22 de junio de 2020 de <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/jun/17/coronavirus-warning-broken-relationship-nature>

Lovejoy, T., & Nobre, C. (2019, 20 de diciembre). Amazon tipping point: last chance for action. *Science Advances*. EABA2949.

Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva* (1.ª edición en español). México: UNAM y Fondo de Cultura Económica.

Pérez Ojeda del Arco, M., & Younger, T. (2020, 6 de mayo). El coronavirus en la Amazonía peruana: entre la inacción estatal y las respuestas de los pueblos indígenas en defensa de la vida. *Forest Peoples Programme*. Recuperado el 22 de junio de <https://www.forestpeoples.org/es/coronavirus-en-la-amazonia-peruana-y-la-respuesta-indigena-a-la-inaccion-estatal>

RRI. (2015). *Who owns the world's land? A global baseline of formally recognized indigenous and community land rights*. Washington, DC: RRI.

Zemp, D., Schleussner, C., Barbosa, H. et al. (2017). Self-amplified Amazon forest loss due to vegetation-atmosphere feedbacks. *Nature Communications*, 8, 14681. <https://doi.org/10.1038/ncomms14681>

LISTA DE ACRÓNIMOS

- AIDSESP: Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
- AMASPPI: Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo
- ARA: Autoridad Regional Ambiental
- ATFFS: Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre
- BPP: Bosque de Producción Permanente
- CEPLAN: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
- CGR: Contraloría General de la República
- CITES: Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas
- CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
- DGAAA: Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios
- DGPIGA: Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental
- DIGESPACR: Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural
- DP: Defensoría del Pueblo
- FAO: Food and Agriculture Organization
- GEI: Gases de Efecto Invernadero
- GORE: Gobierno Regional
- INGEI: Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero
- IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change

MAAP: Proyecto de Monitoreo de la Amazonía Andina
MINAGRI: Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM: Ministerio del Ambiente
MRCVFFS: Mesas Regionales de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre
NAMA: Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación
NDC: Contribuciones Nacionales Determinadas
ODOM: Oficina de Desarrollo Organizacional y Modernización
ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible
OECD: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEFA: Organismos de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OGPP: Oficina General de Planeamiento y Presupuesto
OIT: Organización Internacional del Trabajo
ONU: Organización de las Naciones Unidas
PCM: Presidencia del Consejo de Ministros
PIACI: Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial
PNFFS: Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERFOR: Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SINAFOR: Sistema Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SNCVFFS: Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre

PROPUESTAS PARA LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE BOSQUES EN LA AMAZONÍA PERUANA

Lucila Pautrat O.*

I. ESTADO DE LOS BOSQUES A NIVEL GLOBAL

Según FAO (2020), *“la pérdida continua de bosques amenaza una amplia gama de bienes y servicios que son importantes para el bienestar humano, generando un mayor riesgo de inundaciones y sequías, así como limitaciones de acceso al agua limpia. También es una amenaza para la diversidad de los ecosistemas forestales, ya que la mayor parte de la pérdida se produce en los bosques tropicales que albergan al menos dos tercios de las especies terrestres. Detener la deforestación contribuye a reducir los impactos del cambio climático, ya que los bosques absorben CO₂ de la atmósfera y lo almacenan como biomasa”*¹.

El Global Forest Resources Assessment 2020 - Key Findings (FAO, 2020), reporta que a nivel global se cuenta con un total de 4,060 millones de hectáreas

* Lucila Pautrat O. es conservacionista. Ingeniera forestal de la Universidad Nacional Agraria La Molina y bachiller en Filosofía y Humanidades de la Universidad Jesuita Antonio Ruiz de Montoya. Cuenta con formación y experiencia en Ecología de Bosques Tropicales, análisis de políticas públicas y planificación estratégica en materia ambiental y forestal. También en la investigación de delitos ambientales, forestales y tráfico de especies, manejo forestal comunitario, gobernabilidad y transparencia. Tiene experiencia en la investigación científica aplicada y en la enseñanza de Ética Ambiental. Miembro de la Red de Bioética Franco-Iberoamericana. Actualmente, es presidenta de Kené – Instituto de Estudios Forestales y Ambientales.

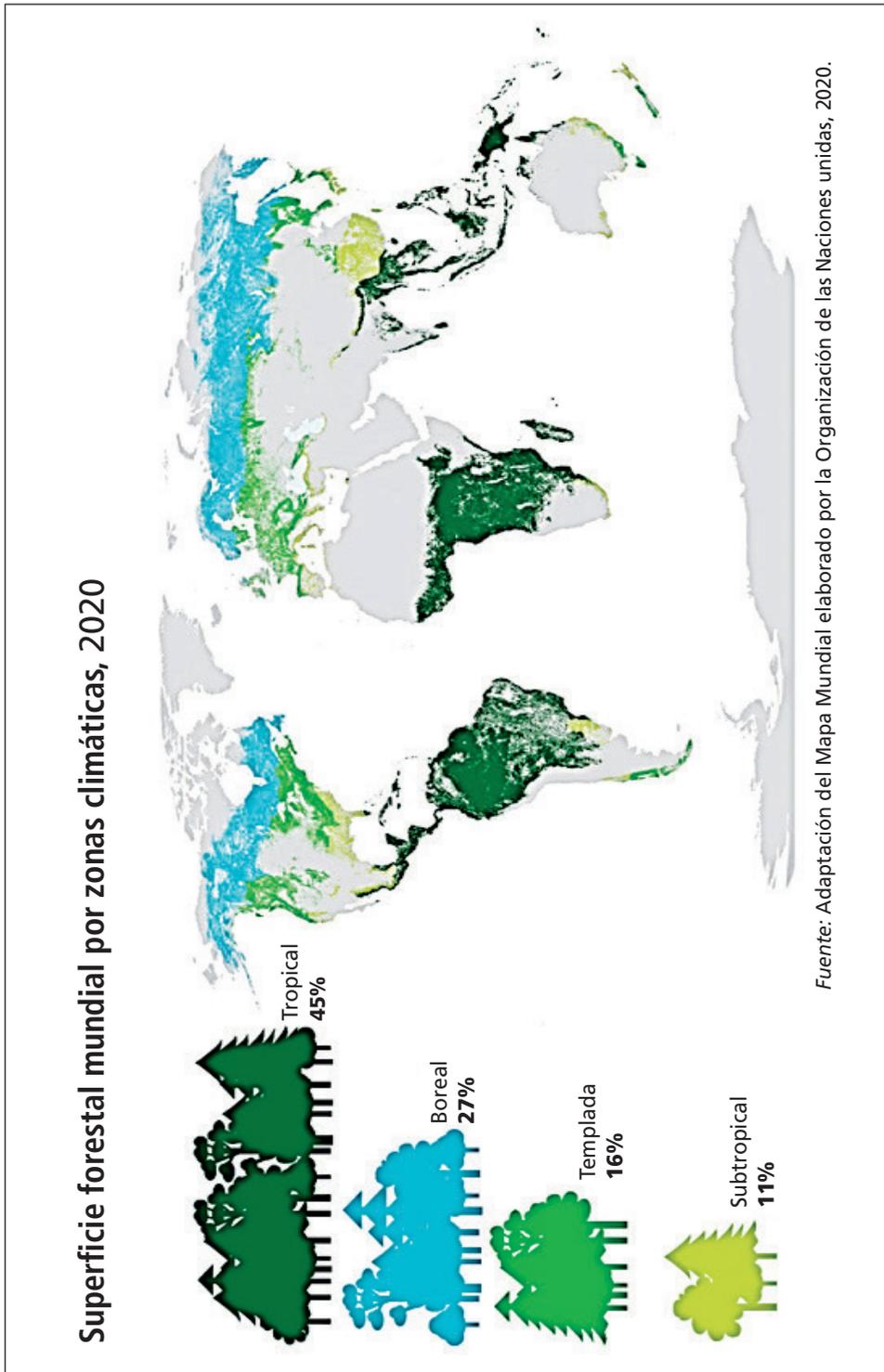
1 FAO. 2020. Sustainable Development Goals. En: <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/1511/en/>

de bosques, que representan el 31% de la superficie terrestre. Las zonas tropicales constituyen el 45% de los bosques del mundo². Adicionalmente, FAO estima que desde 1990 se han perdido 420 millones de hectáreas de bosques a nivel global debido a la deforestación³; mientras que en el último quinquenio (2015-2020), la tasa anual de deforestación se estimó en 10 millones de ha⁴.



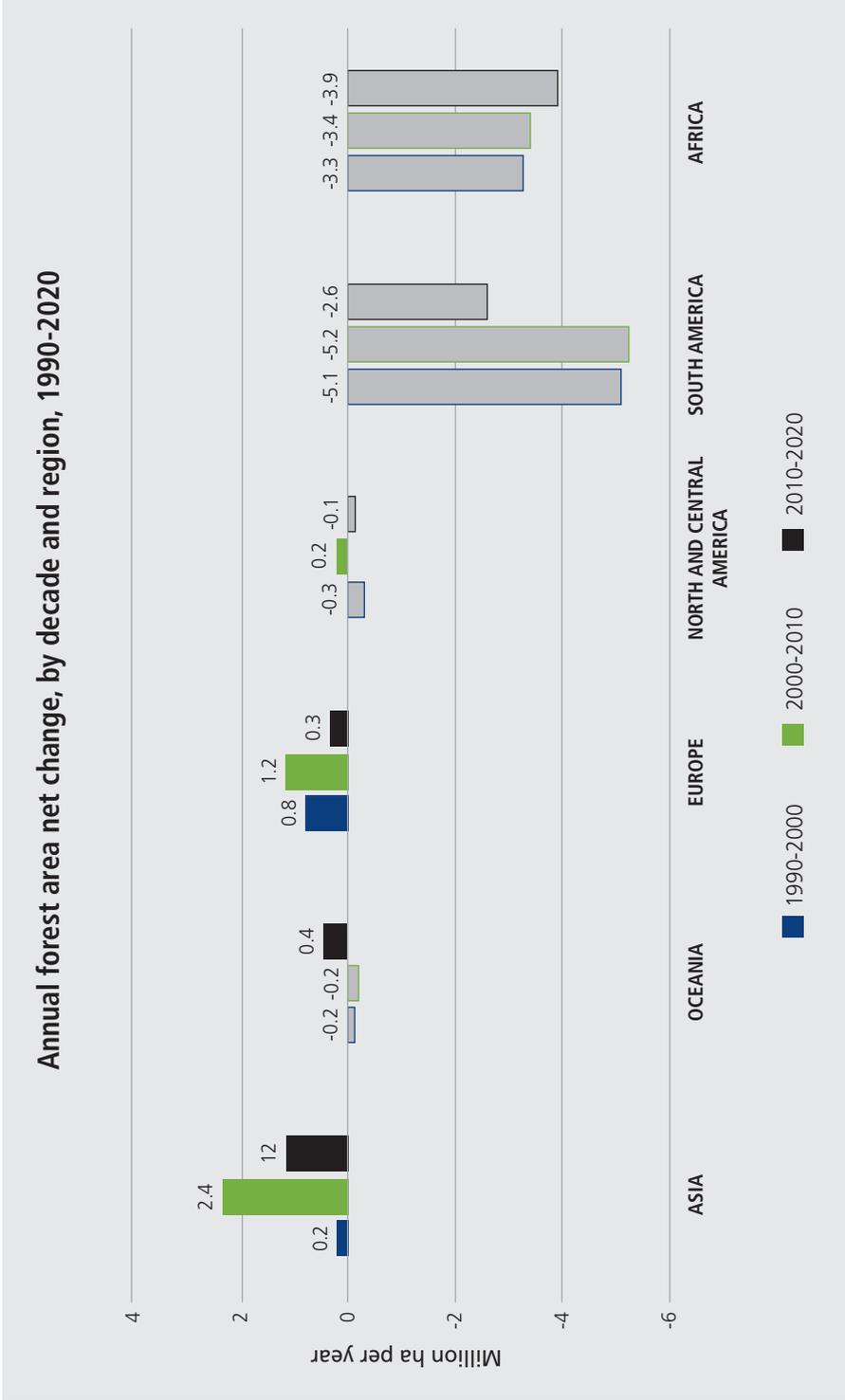
Foto: ©Thekopmylife (2020). En: <https://ec.europa.eu/jrc/en/news/2050-business-usual-will-wipe-out-pristine-tropical-moist-forests-size-more-half-eu>

-
- 2 FAO. 2020. Global Forest Resources Assessment 2020 – Key Findings. Rome, 16 p. En: <http://www.fao.org/forest-resources-assessment/2020>
 - 3 FAO define la deforestación como la conversión de los bosques a otro tipo de uso de la tierra (independientemente si es inducido por humanos o no).
 - 4 FAO. 2020. Global Forest Resources Assessment 2020. Óp. Cit. p: 4.



Fuente: FAO (2020)

CAMBIO ANUAL DEL ÁREA FORESTAL NETA, POR DÉCADAS Y REGIÓN: 1990 - 2020



Fuente: FAO (2020)

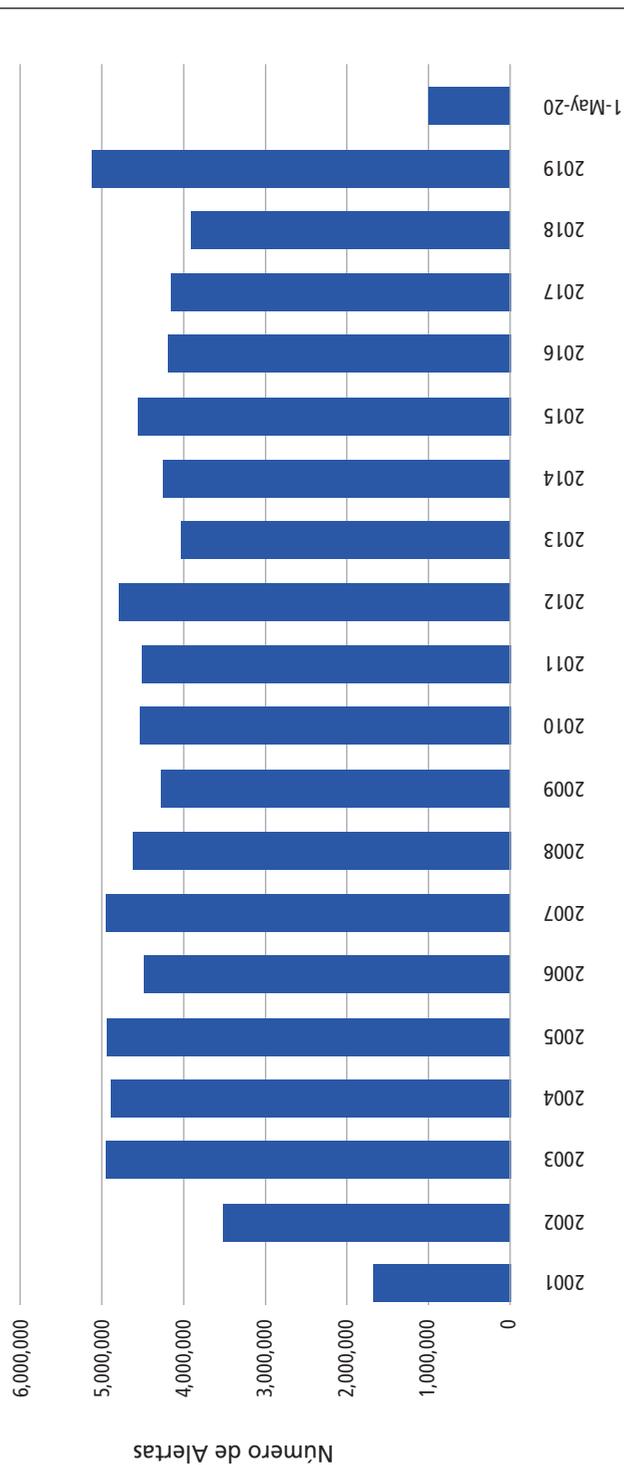
Adicionalmente, los bosques del mundo contienen alrededor de 606 Gt⁵ de biomasa viva (por encima y por debajo del suelo) y 56 Gt de madera. 44% del carbono forestal se encuentra en la biomasa viva, 45% en la materia orgánica del suelo, y el resto en la madera y hojarasca. La reserva total de carbono en los bosques disminuyó de 668 Gt en 1990, a 662 Gt en 2020, debido a la pérdida de cobertura por deforestación e incendios⁶.

Los incendios forestales constituyen la perturbación con mayor prevalencia en los bosques tropicales, destruyendo su biodiversidad y potencial regenerativo. La plataforma Global Forest Fires Watch reporta que entre el 1 de enero del 2001 y el 1 de mayo del 2020, el satélite MODIS de la NASA identificó 86,930,182 alertas de fuegos forestales.

5 Gigatoneladas

6 FAO. 2020. Global Forest Resources Assessment 2020. Óp. Cit.

ALERTAS DE FUEGO DESDE EL 1 DE ENERO DE 2001 AL 1 DE MAYO DE 2020 (MODIS Fires Alerts / Global Forest Fires Watch)



Fuente: Elaboración propia (con datos de Global Forest Fires Watch, 2020)

De otra parte, el Informe: “Summary for Policymakers. In: Climate Change and Land: An IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial Ecosystems” (IPCC, 2019), sostiene que los ecosistemas terrestres proporcionan la base principal para el sustento y bienestar humano, incluido el suministro de alimentos, agua dulce, servicios ecosistémicos, y biodiversidad. Sin embargo, las actividades humanas afectan directamente más del 70% de la superficie terrestre a nivel global⁷.

De acuerdo con el IPCC, los ecosistemas terrestres y la biodiversidad son altamente vulnerables al cambio climático. La expansión de la agricultura y la tala de bosques incrementa las emisiones netas de gases de efecto invernadero (GEI), a la vez que genera pérdida de bosques, biodiversidad y ecosistemas naturales. La erosión del suelo por actividades agrícolas mecanizadas es 100 veces mayor a la tasa de formación del suelo. El cambio climático exacerba la degradación de la tierra, particularmente en las zonas costeras, deltas de ríos, tierras secas y permafrost. No obstante, una gestión sostenible de la tierra puede contribuir a reducir los impactos negativos del cambio climático, en los ecosistemas y sociedades⁸.

El cambio climático también ha afectado la seguridad alimentaria, debido a las variaciones irregulares en la temperatura, precipitación, una mayor frecuencia de eventos climáticos extremos, y una mayor incidencia de plagas y enfermedades. Todo ello impacta en el rendimiento de las cosechas agrícolas, como en la productividad pecuaria.

El IPCC estima que las emisiones de GEI por actividades agrícolas y cambio de uso de las tierras forestales (deforestación y degradación de turberas), representan hasta un 37% del total de GEI de origen antropogénico neto ($21.15 \pm 2.9 \text{ GtCO}_2\text{eq/año}$).

7 IPCC, 2019: Summary for Policymakers. In: Climate Change and Land: An IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial Ecosystems. [P.R. Shukla, J. Skea, E. Calvo Buendía, V. Masson-Delmotte, H.- O. Pörtner, D. C. Roberts, P. Zhai, R. Slade, S. Connors, R. van Diemen, M. Ferrat, E. Haughey, S. Luz, S. Neogi, M. Pathak, J. Petzold, J. Portugal Pereira, P. Vyas, E. Huntley, K. Kissick, M. Belkacemi, J. Malley, (eds.)]. En prensa. 34 p.

8 *Ibidem*.

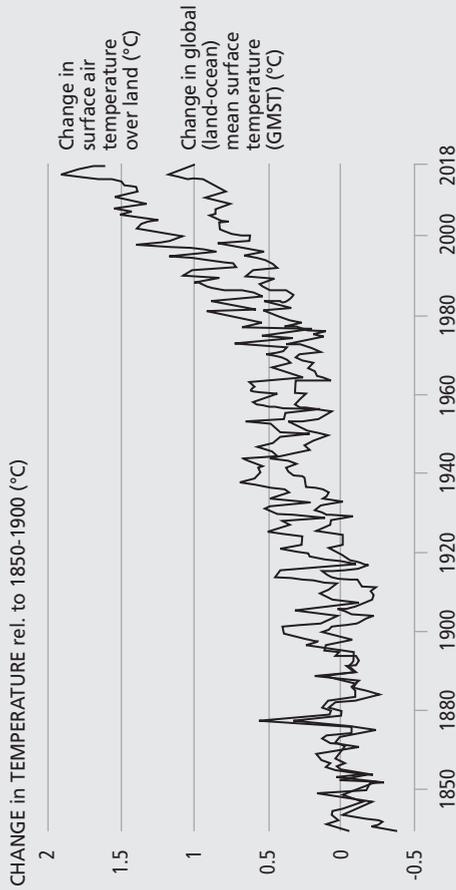


Deforestación por monocultivos de palma aceitera (Ucayali 2014)

CAMBIO DE USO DEL SUELO Y CAMBIO CLIMÁTICO

A. Observed temperature change relative to 1850-1900

Since the pre-industrial period (1850-1900) the observed mean land surface air temperature has risen considerably more than the global mean surface (land and ocean) temperature (GMST).

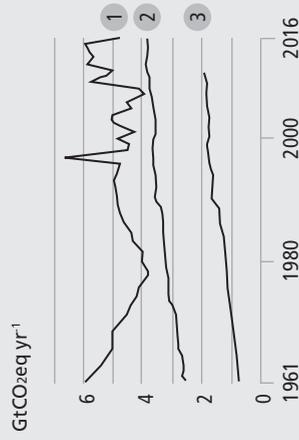


B. GHG emissions

An estimated 23% of total anthropogenic greenhouse gas emissions (2007-2016) derive from Agriculture, Forestry and Other Land Use (AFOLU).

CHANGE in EMISSIONS since 1961.

- 1. Net CO₂ emissions from FOLU (GtCO₂ yr⁻¹)
- 2. CH₄ emissions from Agriculture (GtCO₂eq yr⁻¹)
- 3. N₂O emissions from Agriculture (GtCO₂eq yr⁻¹)



A. Cambios observados en la temperatura entre 1850 y 1900

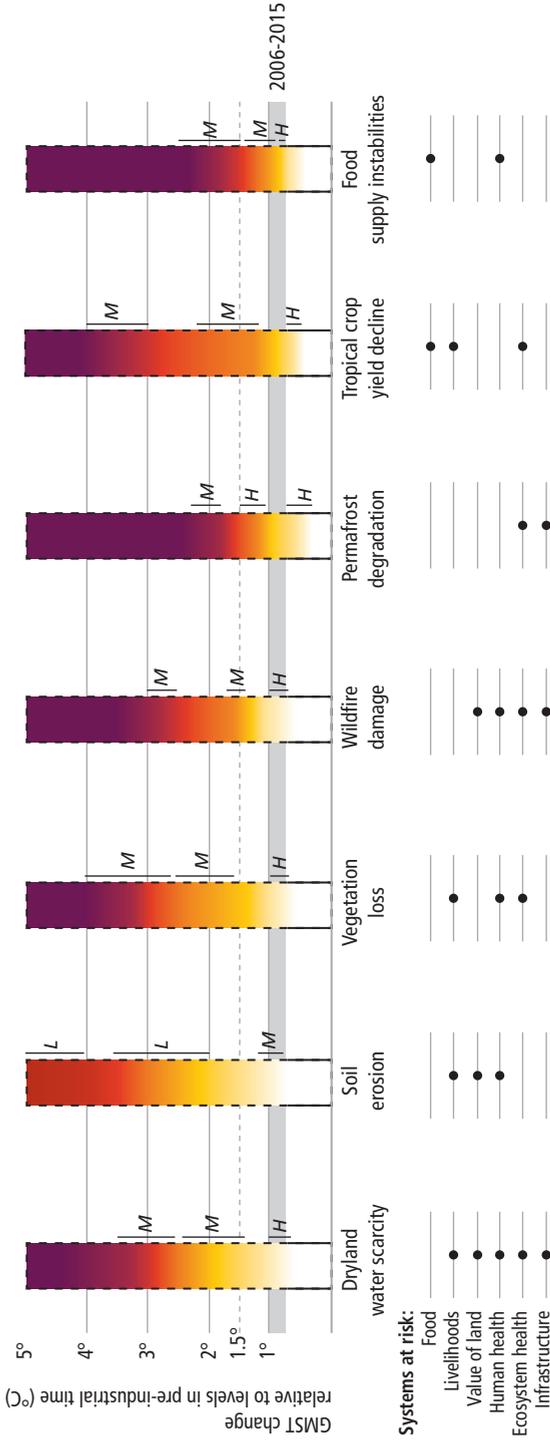
Desde el periodo preindustrial (1859 – 1900), la temperatura observada de la superficie terrestre se ha incrementado considerablemente por encima de la temperatura global promedio (superficie terrestre y océano).

B. Emisiones de Gases de Efecto Invernadero

Un estimado del 23% del total de las emisiones de gases de efecto invernadero de origen antropogénico entre 2007 – 2016 proviene de la agricultura, tala y deforestación por Cambio de Uso del Suelo.

Fuente: IPCC, 2019: Summary for Policymakers. En: Climate Change and Land: An IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial Ecosystems.

RIESGOS A LOS ECOSISTEMAS Y SISTEMAS HUMANOS POR CAMBIOS EN LOS PROCESOS ECOLÓGICOS TERRESTRES COMO RESULTADO DEL CAMBIO CLIMÁTICO



El gráfico muestra cómo los incrementos en la temperatura media de la superficie terrestre a nivel global, en relación con los niveles preindustriales, afectan los procesos de los ecosistemas terrestres que inciden en: la desertificación (escasez de agua), la degradación de la tierra (erosión del suelo, pérdida de vegetación, incendios forestales, deshielo de suelos permafrost), así como afectaciones a la seguridad alimentaria (rendimiento de los cultivos, e inestabilidad en el suministro de alimentos). Los cambios en estos procesos generan riesgos para los sistemas alimentarios, los medios de vida, la infraestructura, el valor de la tierra, la salud humana y la salud de los ecosistemas. Cambios en un proceso, (por ejemplo, incendios forestales o escasez de agua) pueden desencadenar varios riesgos compuestos a las poblaciones. Los riesgos son específicos en cuanto a su ubicación, y difieren según regiones.

Fuente: IPCC, 2019: Summary for Policymakers. En: Climate Change and Land: An IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial Ecosystems

II. BOSQUES Y DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONÍA PERUANA

En el Perú, la Plataforma de Monitoreo de los Cambios sobre la Cobertura de los Bosques, GeoBosques (MINAM & SERFOR, 2020), señala que entre el 2001 y el 2018 se perdieron 2,284,888 hectáreas de Bosque Húmedo Amazónico, quedando 68,422,585 ha al 2018, respecto a los bosques remanentes al año 2000. Adicionalmente, diversos estudios, como el Reporte MAAP Síntesis N° 3: Deforestación en la Amazonía Andina – Tendencias, Hotspots y Drivers, publicado por el Proyecto Monitoreo de la Amazonía Andina (2018)⁹, y el artículo *Deforestation risks posed by oil palm expansion in the Peruvian Amazon*, publicado por Varsha Vijay *et al* (2018)¹⁰, identifican a los cultivos de palma aceitera y cacao como uno de los principales *drivers* de deforestación durante las últimas décadas en la Amazonía peruana, principalmente en las regiones de Loreto, San Martín, Huánuco y Ucayali.

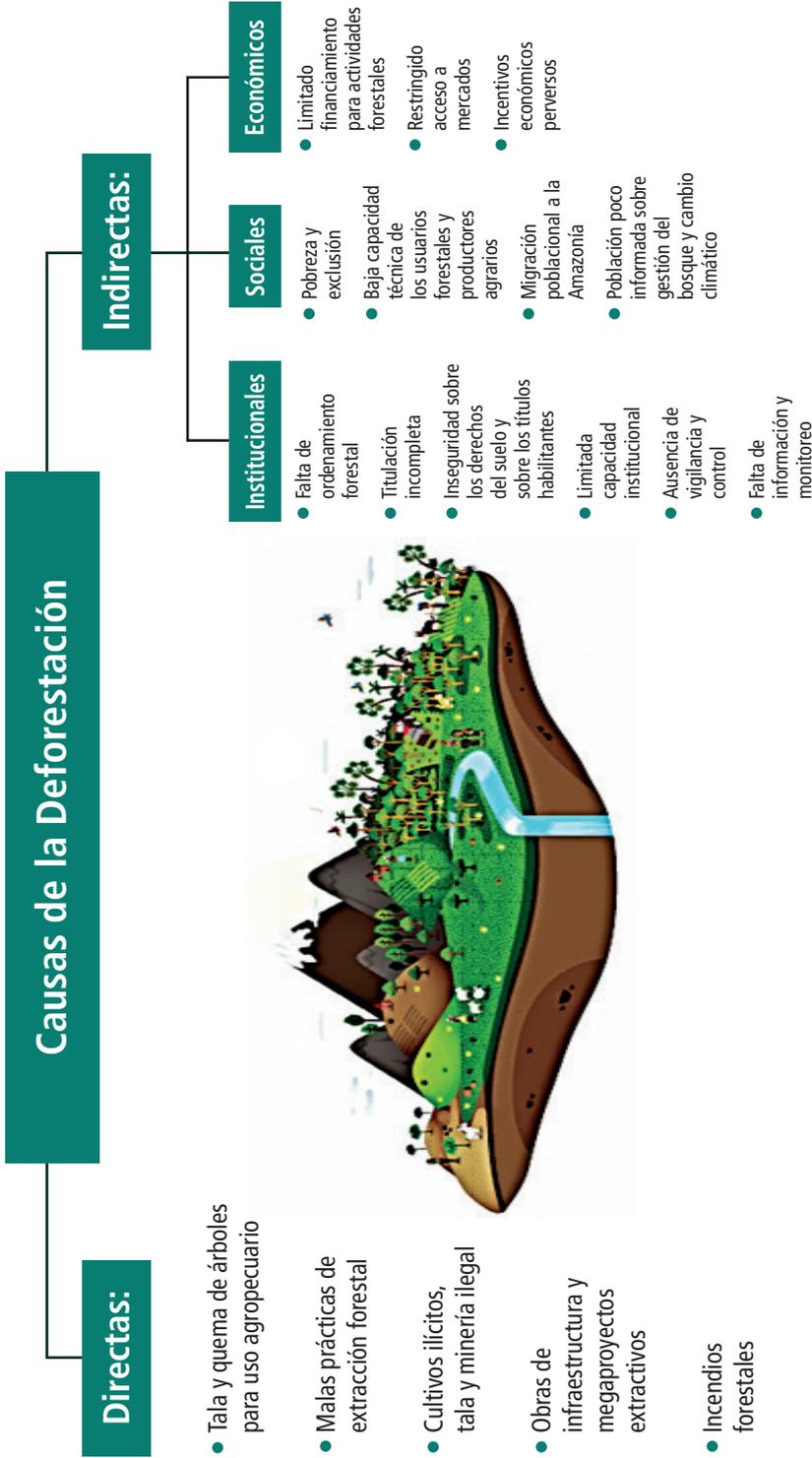
9 En: <https://maaproject.org/2018/sintesis3/>

10 Varsha Vijay; Chantal D. Reid; Matt Finer; Clinton N Jenkins & Stuart L Pimm. 2018. Deforestation risks posed by oil palm expansion in the Peruvian Amazon. En: *Environmental Research Letter*, Vol. 13, N° 11. En: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/aae540/meta>

PÉRDIDA DE BOSQUES 2001 - 2018
 (MINAM & SERFOR, 2020)
 Hectáreas

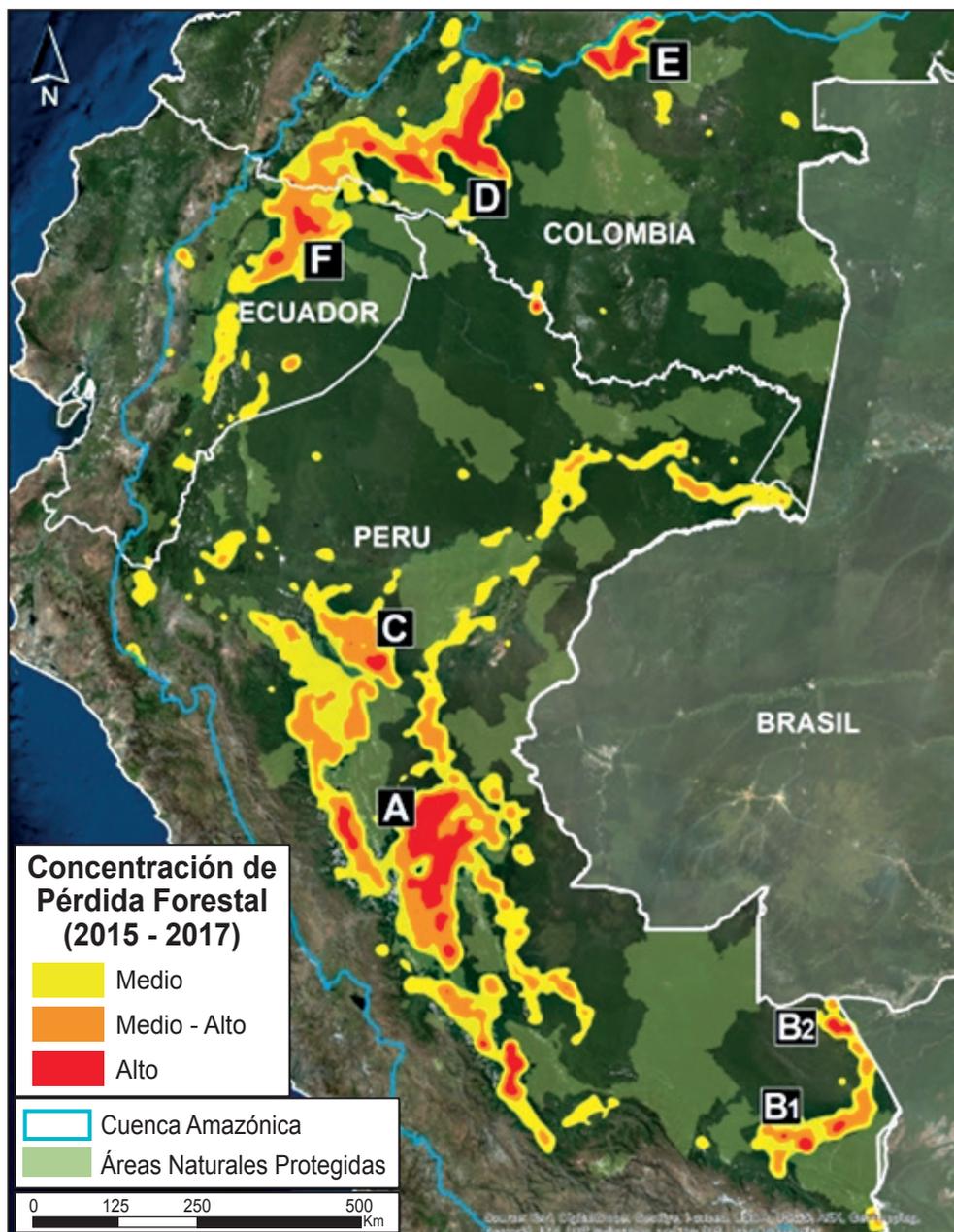


Fuente: GEO-Bosques, 2020.



Fuente: MINAM (2015)

MAPA DE CONCENTRACIÓN DE LA PÉRDIDA DE COBERTURA FORESTAL (2015 – 2017)



Fuente: MAAP (2019)

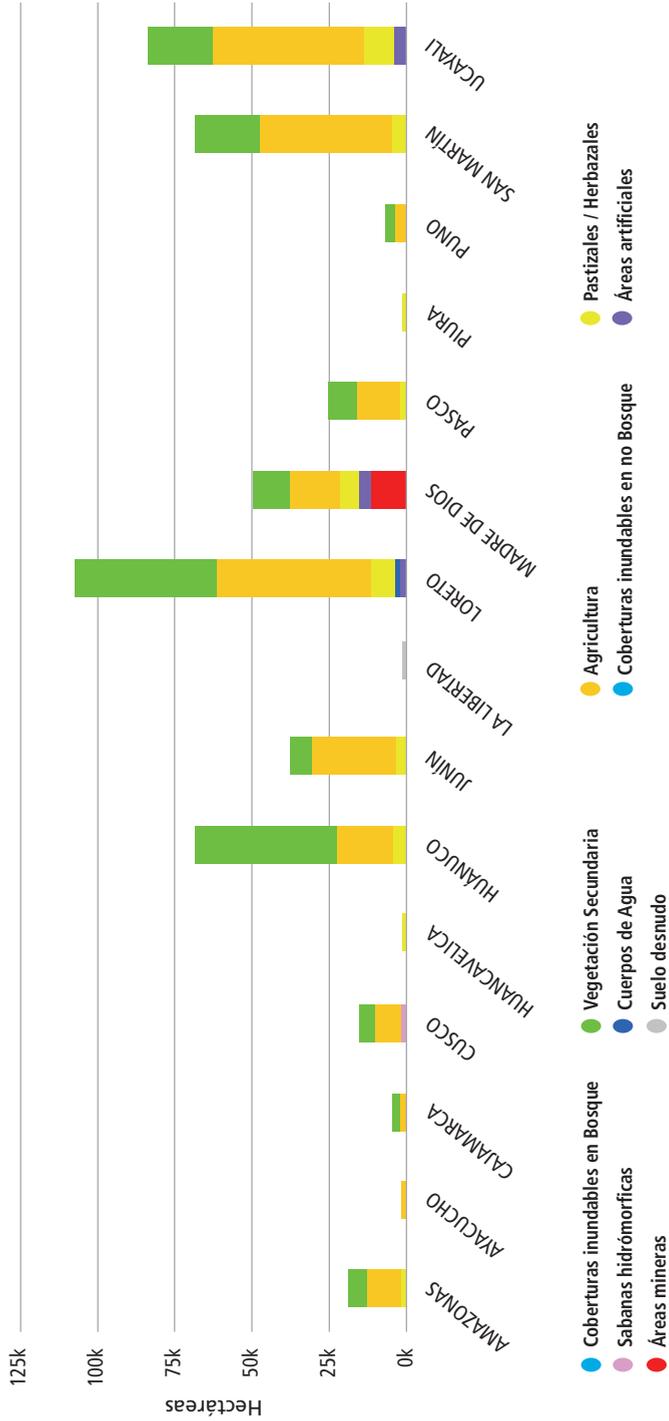
Según el MINAM (2020), al 2016 se registra el cambio de uso de 1'895,445 hectáreas de bosques a usos agrícolas¹¹. Asimismo, Varsha Vijay *et al* (2018) identificaron al 2015, 84,500 hectáreas de plantaciones de palma aceitera en la Amazonía peruana, las cuales se distribuían en dos modalidades: i) áreas deforestadas de hasta 4,500 hectáreas, y ii) áreas deforestadas en parcelas de ≤ 100 hectáreas.



Fuente: Deforestación para cultivos de cacao en la localidad de Tamshiyacu, distrito de Fernando Lores (Loreto) – 2016.

11 GeoBosques (2020). Cambio de Uso de la Tierra. En: <http://geobosques.MINAM.gob.pe/geobosque/view/cambio-uso.php>

CAMBIO DE USO DE BOSQUE - NACIONAL Periodo 2013- 2016



Fuente: MINAM – GeoBosques (2020).

En la Tercera Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el MINAM (2016) señala que

“el Perú es un país con poblaciones y ecosistemas altamente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático. Dicha vulnerabilidad está configurada por diversos factores como la pobreza, la baja articulación institucional, debilidades en la gobernanza del desarrollo, una base productiva afectada por factores climáticos, entre otros¹²”.

El estudio “Estimación de los contenidos de carbono de la biomasa aérea en los bosques de Perú” (MINAM, 2014), presenta los resultados de existencias de carbono para el reservorio de biomasa aérea en 6 ecozonas. Las categorías: Selva Alta Accesible, Selva Alta Difícil y Selva Baja fueron calculados sobre la base de una medida ponderada en función de la varianza de la media¹³.

Asimismo, dicho estudio ofrece los resultados en biomasa y carbono para el reservorio de biomasa arbórea arriba del suelo expresado en unidades de biomasa y carbono, a un nivel de confianza de 95%, (recomendado por el IPCC)¹⁴.

CUADRO COMPARATIVO DE DENSIDADES DE CARBONO SEGÚN ESTIMADOR-EXPRESADO EN BIOMASA		
Ecozona	Media aritmética (t /ha)	Media ponderada (t /ha)
Costa	17.09	
Sierra Ajustado	63.93	
Selva Alta Accesible	186.08	172.53
Selva Alta de Difícil Acceso	234.59	200.11
Selva Baja	244.38	238.24
Zona Hidromórfica	118.26	

Fuente: MINAM, 2014.

12 MINAM. 2016. Tercera Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Lima, Perú. 329 p.

13 MINAM. 2014. Estimación de los contenidos de carbono de la biomasa aérea en los bosques de Perú. Lima, Perú.

14 Ibidem.

RESULTADO DE BIOMASA ARBÓREA ARRIBA DEL SUELO POR ECOZONA			
Ecozona	Estimado (t /ha)	Estimado (t C /ha)	Incertidumbre (%)
Costa	17.09	8.37	36.93
Sierra	63.96	31.34	67.83
Selva Alta Accesible	172.53	84.54	6.74
Selva Alta de Difícil Acceso	200.11	98.06	6.48
Selva Baja	238.24	116.74	2.64
Zona Hidromórfica	143.39	70.26	17.53

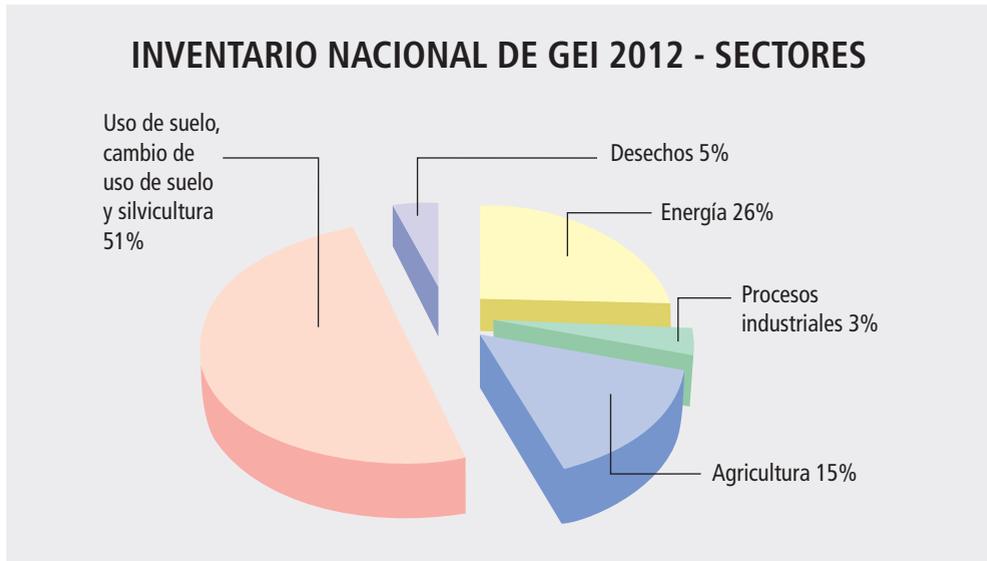
Fuente: MINAM, 2014.

El suelo forestal y la vegetación constituyen un complejo sistema de almacenamiento de carbono y sus compuestos. El uso intensivo, la deforestación, la tala y quema de bosques tropicales, y el cambio de uso de los suelos forestales liberan el CO₂ almacenado, entre otros gases de efecto invernadero. De acuerdo con el Portal InfoCarbono (MINAM, 2018), el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero con año base 2012 (INGEI, 2012) reporta que: *“el total de emisiones / remociones de GEI fue de 171,310 Gigagramos de CO₂e. La principal fuente de emisiones de GEI a nivel nacional proviene del sector Uso de Suelo, Cambio de Uso de Suelo y Silvicultura, con 86,742 Gg CO₂e, que representa el 51% del INGEI 2012. Dentro de este sector, la principal fuente de emisiones es la conversión de bosques y pasturas, con 79,772 Gg CO₂e”*¹⁵. (Resaltado agregado).

De allí que el MINAM (2016) enfatice en la importancia de que las previsiones de desarrollo del país incorporen medidas conducentes a desacoplar el aumento de las emisiones de GEI del crecimiento económico, a fin de lograr un desarrollo bajo en carbono, resiliente y que contribuya de manera efectiva con la meta global de estabilizar el aumento de la temperatura del planeta a no más de 2°C con respecto a la era preindustrial¹⁶.

15 InfoCarbono (MINAM, 2018). En: <http://infocarbono.MINAM.gob.pe/annios-inventarios-nacionales-gei/ingei-2012/>

16 MINAM. 2016. Óp. Cit. p: 22.



Fuente: InfoCarbono (MINAM, 2018)

Por su parte, el Reporte del MAAP #81: Pérdida de Carbono por Deforestación en la Amazonía Peruana (2018), estimó la pérdida de carbono en 59 millones de TM de CO₂e entre el 2013 y el 2017¹⁷. “Las regiones con mayor pérdida de carbono son 1) Loreto (13.4 millones TM), 2) Ucayali (13.2 millones), 3) Huánuco (7.3 millones), 4) Madre de Dios (7 millones) y 5) San Martín (6.9 millones)”¹⁸.

El 25 de julio del 2016, mediante Oficio N° 138-2016-PR, el Presidente de la República del Perú remite al Presidente del Congreso el Decreto Supremo N° 058-2016-RE, mediante el cual el Estado Peruano ratifica la suscripción del Acuerdo de París, como país miembro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, suscrito el 12 de diciembre del 2015. El objeto del Acuerdo es reforzar la respuesta mundial frente a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, bajo el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas de acuerdo con las circunstancias y capacidades de cada país. Ello con el fin de mantener el aumento de la temperatura superficial del planeta muy por debajo de 2° C, y evitar que la temperatura se incremente más de 1.5° C, entre otras disposiciones.

17 MAAP, 2018. En: <https://maaproject.org/2018/peru-carbono/>

18 Ibidem.

Para el MINAM (2016), la gestión de los gases de efecto invernadero consiste en reducir o evitar las emisiones de GEI procedentes de fuentes antropógenas, y/o aumentar los sumideros que absorben dichas emisiones¹⁹. En este contexto, el Perú formuló su Contribución Nacional Determinada, la cual contempla una reducción del 30 % respecto a las emisiones de GEI proyectadas para el año 2030, como parte de un escenario Business as Usual (BaU), de las cuales un 20 % de la reducción se realizará con recursos propios, y el 10 % restante estará condicionado al apoyo internacional²⁰.

EMISIONES DE GEI. ESCENARIO BAU	
Año	Emisiones Mt CO ₂ eq incluyendo USCUS
2010 (Año base)	170.6
2030 (Año meta)	298.3

Mt CO₂eq = Millones de Toneladas de CO₂equivalente

Fuente: MINAM, 2016.

Pese a la existencia de Políticas Nacionales, así como de compromisos internacionales específicos para la reducción de la deforestación y de las emisiones de GEI procedentes del cambio de uso de las tierras forestales a usos agropecuarios, el MINAGRI y los gobiernos regionales siguen promoviendo la expansión de monocultivos agroindustriales en la Amazonía peruana, generando procesos de deforestación a escala industrial, la remoción y contaminación del suelo, contaminación de los recursos hídricos y destrucción de las quebradas, pérdida de biodiversidad, alteración de procesos ecológicos y pérdida de servicios ecosistémicos de los bosques, en un escenario de cambio climático²¹. A los impactos ambientales de la deforestación, se suman impactos de carácter social, económico, e institucional, así como la comisión de irregularidades por parte de las autoridades competentes para facilitar y encubrir la venta de áreas boscosas, tierras forestales y tierras de protección como tierras

19 MINAM. 2016. Óp. Cit. p: 22.

20 Ibidem.

21 Huamán, D. & L. Pautrat. 2018. Bosques. Una mirada a la Naturaleza y a la Razon en la Amazonía Peruana. Lima, Perú. 248 p. En: <http://www.keneamazon.net/bosques-una-mirada-a-la-naturaleza-y-a-la-razon-en-la-amazonia-peruana.html>

rústicas²², la reclasificación de tierras de aptitud forestal a usos agrícolas, la deforestación sin contar con autorizaciones de cambio de uso del suelo y sin Estudios de Impacto Ambiental, contraviniendo las leyes ambientales y forestales²³. Ello afecta la integridad y conservación del Patrimonio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre; y desconoce la obligación constitucional del Estado peruano de garantizar su protección y sostenibilidad.

“La adjudicación irregular de áreas de bosques primarios de alta biodiversidad para la instalación de monocultivos agroindustriales en la Amazonía Peruana también promueve la invasión y usurpación de predios privados, tierras y territorios de Pueblos Indígenas, y tierras libres del Estado, incremento de la conflictividad social, tala ilegal y tráfico de maderas, y la presunta asociación con otros ilícitos, tales como lavado de activos, estafa, y vínculos con los cultivos ilícitos”²⁴.

Entre el 2013 y 2015 se han deforestado 14,134 hectáreas^{25,26} de bosques primarios en las regiones de Loreto y Ucayali²⁷, sin contar con estudios de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, sin Autorización de Cambio de Uso del Suelo, ni con ningún otro tipo de Autorización Ambiental concedido

22 Al amparo del artículo 19 del Decreto Legislativo N° 653.

23 *“En dicho contexto, diversas investigaciones fiscales y periodísticas han evidenciado la presencia de redes de tráfico de tierras y corrupción vinculadas al Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales que promueven la invasión de bosques, el redimensionamiento de Bosques de Producción Permanente (BPP) y el acaparamiento de tierras por parte de grupos empresariales de capitales nacionales y extranjeros con inversiones en los cultivos agroindustriales, principalmente de palma aceitera y cacao”.* Ídem, p: 228.

24 *Ibidem.*

25 <http://maaproject.org/2015/imagen-4-proyectos-de-aceite-de-palma-deforestan-el-bosque-primario-de-la-amazonia-peruana-primera-parte-nueva-requena/>
http://maaproject.org/2016/aclarando_tamshiyacu/

26 De esta cifra, 5,301 hectáreas de bosques fueron deforestadas por Plantaciones de Ucayali S.A.C., de acuerdo con la Resolución de Dirección General N° 270-2015-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA, de la DGAAA del MINAGRI, de fecha 2 de setiembre de 2015.

27 De acuerdo con la Resolución N° 462-2014-MINAGRI-DGAAA del 7 de diciembre de 2014, Cacao del Perú Norte S.A.C. ha deforestado de manera ilegal, al menos, 1,946.21 hectáreas de bosques primarios. En el caso de Plantaciones de Ucayali S.A.C., la Resolución de Dirección General N° 463-2014-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA, del 17 de diciembre de 2014, determinó que ha deforestado, como mínimo, 4,048 hectáreas de bosque. Finalmente, la Resolución de Dirección General N° 270-2015-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA, del 2 de setiembre de 2015, señala que Plantaciones de Pucallpa S.A.C., ha deforestado de manera ilegal, al menos, 5,301 hectáreas de bosques primarios.

por las autoridades correspondientes. Al 2016 se ha producido la deforestación de aproximadamente 91,413 hectáreas de bosques primarios en las regiones de Loreto, San Martín y Ucayali para la implementación de cultivos de palma aceitera.

En el 2015, el SERFOR determinó que el valor estimado por la pérdida del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre, considerando los costos de restauración de las áreas deforestadas para monocultivos agrícolas en dos proyectos agroindustriales era como mínimo de 377 millones de soles, considerando que los daños por la pérdida de biodiversidad y procesos ecológicos es incommensurable, injustificable e irreversible.

VALOR ESTIMADO POR LA PÉRDIDA DEL PATRIMONIO FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE POR PROYECTOS AGROINDUSTRIALES		
LOCALIDAD	ÁREA DEFORESTADA (Ha)	Valor mínimo Perdido Soles (S/.)
Tamshiyacu (Loreto) ²⁸	1,917.26	156'305,344
Bajo Rayal (Ucayali) ²⁹	4,956.75	220'514.372

Fuente: SERFOR, 2015.

Es en este contexto que, la Defensoría del Pueblo, en junio del año 2017, publica el Informe de Adjuntía N° 001-2017-DP/AMASPPI.MA titulado “Deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao. Entre la ilegalidad y la ineficacia del Estado”, en atención a diversas quejas presentadas desde el 2013 por la Sociedad Civil y algunas organizaciones indígenas, así como a su mandato constitucional de defender los derechos constitucionales y fundamentales de las personas y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal³⁰.

En dicho informe de supervisión a las entidades públicas nacionales y regionales promotoras de los proyectos agroindustriales, la Defensoría del Pueblo identificó los siguientes problemas:

28 Informe Técnico N° 323-2015-SERFOR/DGGSPFFS del 28 de octubre de 2015

29 Informe Técnico N° 001-2015-SERFOR/DGIOFFS, de fecha 26 de noviembre de 2015

30 Artículo 162° de la Constitución Política del Perú (1993).

- Vacíos significativos en la aprobación de las normas, procedimientos y regulación para la protección del Patrimonio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.
- La aplicación irregular, discrecional e inconstitucional, por parte de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del MINAGRI y de los gobiernos regionales de Loreto, Ucayali y San Martín, de las normas y procedimientos administrativos orientados a favorecer la adjudicación de tierras forestales y de protección, bosques primarios, Bosques de Producción Permanente y, Ecosistemas Frágiles, para la instalación de proyectos agroindustriales, en perjuicio del Patrimonio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, así como de las tierras y territorios indígenas, ocupados, reconocidos, titulados, o por titular.
- Una sistemática vulneración a los derechos de los pueblos indígenas y poblaciones rurales, así como infracciones a la normatividad ambiental y forestal para el favorecimiento indebido de los proyectos agroindustriales en áreas de bosques primarios con alto valor de conservación y biodiversidad en la Amazonía peruana.
- Inobservancia a la normatividad forestal y de fauna silvestre por parte del MINAGRI y los gobiernos regionales respecto a la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, los estudios de suelos en la Amazonía, la obligatoriedad de los instrumentos de gestión ambiental, la prohibición del cambio de uso de tierras forestales y de protección, entre otros requisitos previos a la aprobación de proyectos agroindustriales.

Como resultado de la supervisión realizada, la Defensoría del Pueblo emitió 67 recomendaciones a 10 entidades públicas, las cuales buscan fortalecer la gestión del Estado en la administración de los recursos naturales en la Amazonía, así como mejorar el control de la legalidad de dichas actividades, en concordancia con los mandatos contenidos en los artículos 67° al 69° de la Constitución Política del Perú.

En virtud de lo manifestado, la Defensoría del Pueblo requiere que *“la Contraloría General de la República ejerza de manera sostenida y continua el control gubernamental, a través de las acciones de supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública de las autoridades competentes, particularmente de las Direcciones Regionales Agrarias y las*

*Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre de los Gobiernos Regionales de Loreto, Huánuco, Ucayali y San Martín, a fin de que adopten las acciones preventivas y correctivas pertinentes, sin perjuicio de iniciar inmediatamente las acciones legales si se presume la comisión de un ilícito penal o infracciones contra la administración pública*³¹.

En cumplimiento a dicho requerimiento, el 03 de febrero de 2020, la Sub Gerencia de Control del Sector Agricultura y Ambiente de la Contraloría General de la República publicó el Informe N° 691-2019-CG/AGR-AC, Auditoría de Cumplimiento a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego: “Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor y Certificación Ambiental a Proyectos de Cultivo de Palma Aceitera y Cacao en la Amazonía peruana”.

En dicho Informe de Auditoría, la CGR determinó que los funcionarios de la DGAAA del MINAGRI, “durante el periodo 2014-2017, incumplieron con las funciones de fiscalización ambiental a las operaciones agrícolas de alta intensidad ejecutadas por las empresas Cacao del Perú Norte S.A.C. y Plantaciones de Ucayali S.A.C. en las regiones de Loreto y Ucayali respectivamente; toda vez que no establecieron medidas definitivas sancionadoras contra ellas al haberse tomado conocimiento de los impactos negativos ambientales que venían generándose y que no contaban con la certificación ambiental, conducta sancionable según el Reglamento de Infracciones y Sanciones Ambientales del Sector Agrario; y de las advertencias que realizaron las organizaciones competentes, como la ONG ACCA, SERFOR y OEFA que alertaron sobre la pérdida de cobertura de bosques primarios, con el agravante que no venían acatando las medidas preventivas de paralización de actividades y que venían afectando especies forestales y de fauna silvestre amenazadas (...) En consecuencia, se permitió la deforestación de los Bosques Primarios de Loreto (2, 701. 10 hectáreas) y Ucayali (5,398.36 hectáreas), que constituye una pérdida aproximadamente de 8,099.46 hectáreas del Patrimonio Forestal de la Nación”³².

31 Defensoría del Pueblo. 2017. Informe de Adjuntía N° 001-2017-DP/AMASPPI.MA titulado “Deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao. Entre la ilegalidad y la ineficacia del Estado”. Lima, Perú. 133 p.

32 Contraloría General de la República. 2020. Informe N° 691-2019-CG/AGR-AC, Auditoría de Cumplimiento a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego: “Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor y Certificación Ambiental a Proyectos de Cultivo de Palma Aceitera y Cacao en la Amazonía peruana”. Lima, Perú. 110 p.

Asimismo, la CGR comprobó que los funcionarios de la DGAAA del MINAGRI, en el 2016, aprobaron de manera irregular el Estudio de Suelos y otorgaron la Clasificación de Tierras según su Capacidad de Uso Mayor del Fundo Tamshiyacu a la empresa Cacao del Perú Norte S.A.C., toda vez que se habían clasificado 2,000.51 hectáreas (74,06%) como tierras de aptitud agrícola para cultivos en limpio y cultivo permanente cuando son tierras aptas para producción forestal³³. En tal sentido, la auditoría revela que los hechos descritos se deben a la inobservancia de las disposiciones que integran el marco legal sobre la Clasificación de Tierras según su Capacidad de Uso Mayor aprobando el Estudio de suelos a favor de los proyectos agroindustriales, desobedeciendo la orden expresa del Poder Judicial de mantener la medida preventiva de paralización de las actividades agrícolas. Ello permitió darle ***“la apariencia de legalidad al desbosque de 2,000.51 ha de Bosques Primarios para la instalación de cultivos de cacao en suelos con aptitud natural forestal, a pesar de que sus operaciones agrícolas de alta intensidad no cuentan con la Certificación Ambiental y que han causado impactos ambientales significativos, en contravención de la normativa Forestal y de Fauna Silvestre, afectando el Patrimonio Forestal de la Nación”***³⁴. (Resaltado agregado)

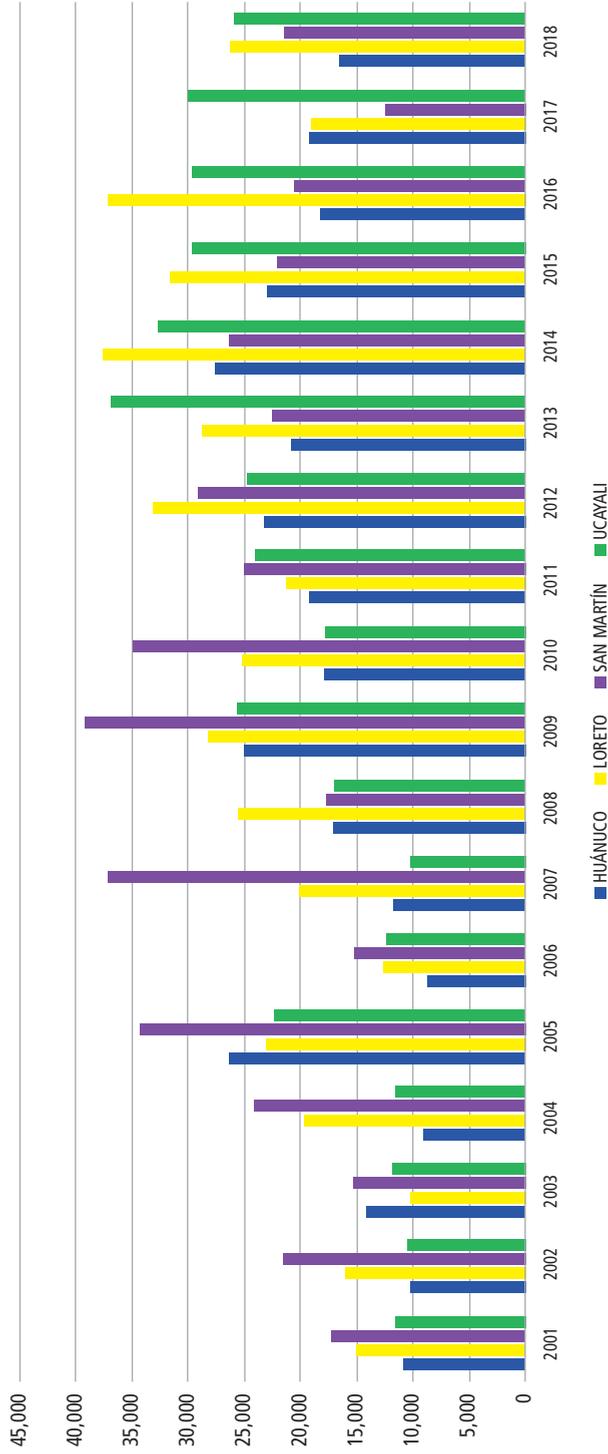
Finalmente, la CGR identificó que en el año 2013, la DGAAA aprobó los Estudios de Impacto Ambiental de los proyectos agroindustriales de palma aceitera Manití y Santa Cecilia (Loreto), sin realizar una evaluación integral de los impactos ambientales significativos de ambos proyectos, considerando que estos se encontraban en su totalidad dentro del Bosque de Producción Permanente de la región Loreto, en cuyas áreas se distribuían especies de flora y fauna amenazadas y protegidas por la Convención CITES, y que de realizarse dichos proyectos se afectarían 5,170.62 ha en Manití, y 4,134.73 ha en Santa Cecilia, generando la reducción y fragmentación de hábitats de los bosques naturales primarios del Patrimonio Forestal Nacional, cuya protección y conservación es de interés público³⁵.

33 Sobre este aspecto, la CGR señala: *“Esta situación se ve agravada debido a que, una vez aprobado irregularmente el Estudio de Suelos, el Director General a cargo, dispuso el levantamiento de la medida preventiva de paralización de las actividades agrícolas dispuesta a la empresa Cacao del Perú Norte S.A.C., a pesar de conocer que el Poder Judicial había ordenado expresamente mantenerla vigente. Con este accionar se otorgó la apariencia de legalidad a la deforestación de 2 000,51 hectáreas de suelos con aptitud natural forestal para instalar plantaciones de cacao”*. Ídem, p: 100.

34 Ídem, p: 101.

35 Ibidem.

PÉRDIDA DE BOSQUE 2001 - 2018 EN LAS REGIONES SUPERVISADAS POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO (Hectáreas)



Fuente: GeoBosques (2020)

BOSQUE - NO BOSQUE Y PÉRDIDA DE BOSQUE 2000 - 2018 POR DEPARTAMENTOS SUPERVISADOS POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

DEPARTAMENTO	PÉRDIDA DE BOSQUE 2001 - 2018 (MONITOREO DE LA PÉRDIDA EN HECTÁREAS)													BOSQUE AL 2018 ⁴						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013		2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL 2001-2018
HUÁNUCO	10,874	10,287	14,128	9,110	26,406	8,700	11,672	17,128	24,991	17,904	19,174	23,255	20,795	27,596	22,912	18,198	19,236	16,560	318,924	1,545,972
LORETO	14,987	16,051	10,181	19,594	23,010	12,637	20,056	25,516	28,222	25,197	21,287	33,055	28,821	37,564	31,668	37,151	19,082	26,203	430,280	35,047,942
SAN MARTIN	17,329	21,571	15,355	24,133	34,253	15,173	37,118	17,772	39,283	34,882	25,049	29,113	22,517	26,400	22,101	20,589	12,501	21,376	436,512	3,344,540
UCAVALI	11,588	10,576	11,938	11,591	22,273	12,315	10,227	17,033	25,679	17,926	23,920	24,756	36,793	32,638	29,715	29,611	29,905	25,991	384,474	9,336,773
TOTAL	54,779	58,484	51,602	64,428	105,941	48,824	79,072	77,448	118,175	95,909	89,430	110,178	108,926	124,198	106,395	105,549	80,724	154,766	1,570,190	49,275,227

¹ NO BOSQUE AL 2000: Superficie deforestada hasta el 2000 (línea base)

² PÉRDIDA DE BOSQUE: Superficie de pérdida de bosque monitoreado anualmente

³ HIDROGRAFÍA: Superficie de cuerpos de agua

⁴ BOSQUE AL 2018: Superficie de bosque remanente al 2018

Fuente:

Límites Políticos, INEI - 2016

Mapa de Bosque/No Bosque año 2000 y Mapa de pérdida de los Bosques Húmedos Amazónicos del Perú 2001 - 2018, MINAM (PROGRAMA BOSQUES) - MINAGRI (SERFOR)

Información generada de manera conjunta, por el MINAM a través del PNCBMCC, el MINAGRI a través de SERFOR

III. PROPUESTAS DE REFORMAS PARA MEJORAR LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE BOSQUES EN LA AMAZONÍA PERUANA

De acuerdo con el artículo 43° de la Constitución Política del Perú (1993), el Estado peruano es uno e indivisible; y su gobierno es unitario, representativo y descentralizado. Las políticas nacionales y sectoriales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno; siendo competencia exclusiva del Poder Ejecutivo: *“diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno”*³⁶. En tal sentido, corresponde al Poder Ejecutivo *“planificar, normar, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en conformidad con las políticas de Estado”*³⁷.

El 20 de marzo de 2018, mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM se aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, el cual define la rectoría de las políticas nacionales en todo el territorio, a fin de que sean implementadas por las entidades públicas de los tres niveles de gobierno³⁸.

36 Ibidem.

37 Inciso 2, Art. 6° de la Ley N° 29158

38 Para su formulación el Poder Ejecutivo establece mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades, según requiera o corresponda a la naturaleza de cada política.

TIPO DE POLÍTICAS	DEFINICIÓN
Políticas de Estado	<p><i>“Definen lineamientos generales que <u>orientan el accionar del Estado en el largo plazo</u> a fin de lograr el bienestar de los ciudadanos y <u>el desarrollo sostenible del país</u>. Son el resultado de un <u>consenso alcanzado en el Foro del Acuerdo Nacional</u>. [...] Se concretan en el <u>Plan Estratégico de Desarrollo Nacional</u>”³⁹.</i></p> <p style="text-align: right;"><i>(Subrayado agregado)</i></p>
Política General de Gobierno	<p><i>“[...] Es el conjunto de <u>políticas prioritizadas</u> que se desarrollan a través de <u>políticas nacionales durante un periodo de Gobierno</u> [...] El Presidente de la República y el Consejo de Ministros aprueba mediante acuerdo la Política General de Gobierno, en el marco de las Políticas de Estado, los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y las políticas nacionales vigentes.</i></p> <p><i>[...] <u>Los ministerios competentes proponen la aprobación o actualización de las políticas nacionales</u> que conforman la Política General de Gobierno bajo su competencia [...] El <u>seguimiento a las metas que se prioricen</u> en la Política General de Gobierno está a cargo de la <u>Oficina de Cumplimiento de Gobierno e Innovación Sectorial de la Presidencia del Consejo de Ministros</u>”⁴⁰.</i></p> <p style="text-align: right;"><i>(Subrayado agregado)</i></p>
Políticas Nacionales	<p><i>“Constituyen decisiones de política a través de las cuales se <u>prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial</u> en un periodo de tiempo [...] Se enmarcan en las Políticas de Estado, la Política General de Gobierno y los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional”⁴¹.</i></p> <p><i>“[...] Definen los <u>objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento</u> y la <u>provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas</u>”⁴².</i></p> <p style="text-align: right;"><i>(Subrayado agregado)</i></p>
Políticas Nacionales Multisectoriales y Sectoriales	<p><i>“Las <u>políticas nacionales multisectoriales</u>, corresponden al subconjunto de políticas nacionales que <u>buscan atender un problema o necesidad que requiere para su atención integral la intervención articulada de más de un sector, bajo el ámbito de competencia de dos o más Ministerios</u>”⁴³.</i></p> <p><i>La política sectorial es el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica pública o privada”⁴⁴. Las Políticas nacionales sectoriales están bajo el ámbito de competencia de un Ministerio.</i></p> <p style="text-align: right;"><i>(Resaltado y subrayado agregado)</i></p>

Fuete: Elaboración propia

39 Art. 6° del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM

40 Art. 7° del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM

41 Art. 8° del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM

42 Art. 4° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

43 Art. 8° del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM

44 Art. 4° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

El diseño y evaluación de las Políticas Nacionales Multisectoriales son de competencia exclusiva de los Ministerios de los sectores a su cargo, pudiendo tener continuidad más allá de un determinado gobierno. Asimismo, los ministerios coordinan la implementación de las políticas nacionales, contando con el apoyo de la Presidencia del Consejo de Ministros para su formulación y seguimiento.

El 24 de mayo de 2018, mediante Decreto Supremo N° 056-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Política General de Gobierno al 2021, la cual es de aplicación inmediata para todas las entidades del Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y locales; y, las entidades dependientes de ellos en el marco de sus competencias. La Política General de Gobierno al 2021 se desarrolla sobre 5 ejes, y 18 lineamientos de política:

EJES DE POLÍTICA	LINEAMIENTOS DE POLÍTICA
1. Integridad y lucha contra la corrupción	<p>1.1 <i>Combatir la corrupción y las actividades ilícitas en todas sus formas.</i></p> <p>1.2 <i>Asegurar la transparencia en todas las entidades gubernamentales.</i></p>
2. Fortalecimiento institucional para la gobernabilidad	<p>2.1 <i>Construir consensos políticos y sociales para el desarrollo en democracia.</i></p> <p>2.2 <i>Fortalecer las capacidades del Estado para atender efectivamente las necesidades ciudadanas, considerando sus condiciones de vulnerabilidad y diversidad cultural.</i></p>
3. Crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible	<p>3.1 <i>Recuperar la estabilidad fiscal en las finanzas públicas.</i></p> <p>3.2 <i>Potenciar la inversión pública y privada descentralizada y sostenible.</i></p> <p>3.3 <i>Acelerar el proceso de reconstrucción con cambios, con énfasis en prevención.</i></p> <p>3.4 <i>Fomentar la competitividad basada en las potencialidades de desarrollo económico de cada territorio, facilitando su articulación al mercado nacional e internacional, asegurando el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del patrimonio cultural.</i></p> <p>3.5 <i>Reducir la pobreza y pobreza extrema tanto a nivel rural como urbano.</i></p> <p>3.6 <i>Fomentar la generación de empleo formal y de calidad, con énfasis en los jóvenes.</i></p>
4. Desarrollo social y bienestar de la población	<p>4.1 <i>Reducir la anemia infantil en niños y niñas de 6 a 35 meses, con enfoque en la prevención.</i></p> <p>4.2 <i>Brindar servicios de salud de calidad, oportunos, con capacidad resolutive y con enfoque territorial.</i></p> <p>4.3 <i>Mejorar los niveles de logros de aprendizaje de los estudiantes con énfasis en los grupos con mayores brechas</i></p> <p>4.4 <i>Aumentar la cobertura sostenible de servicios de agua y saneamiento.</i></p> <p>4.5 <i>Mejorar la seguridad ciudadana, con énfasis en la delincuencia común y organizada.</i></p> <p>4.6 <i>Promover la igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres, así como garantizar la protección de la niñez, la adolescencia y las mujeres frente a todo tipo de violencia.</i></p>
5. Descentralización efectiva para el desarrollo	<p>5.1 <i>Institucionalizar la articulación territorial de las políticas nacionales.</i></p> <p>5.2 <i>Promover, desde los distintos ámbitos territoriales del país, alianzas estratégicas para su desarrollo sostenible.</i></p>

Fuente: Decreto Supremo N° 056-2018-PCM

El 29 de abril de 2019 el Acuerdo Nacional aprobó la Visión del Perú al 2050, la cual describe la situación futura de bienestar que el país espera alcanzar al 2050. Este instrumento busca orientar la mejora continua de políticas y planes a fin de lograr una vida digna para todas las personas, a través de un desarrollo inclusivo y sostenible a nivel nacional. La Visión es la base para formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, el cual debe contener los lineamientos de política, las prioridades, los objetivos, las metas y las acciones de orden estratégico para el desarrollo armónico, sostenible y descentralizado del país, de forma consistente en el tiempo, trascendiendo los cambios de gobierno.

Síntesis de la Visión del Perú al 2050

Al 2050, somos un país democrático, respetuoso del Estado de derecho y de la institucionalidad, integrado al mundo y proyectado hacia un futuro que garantiza la defensa de la persona humana y de su dignidad en todo el territorio nacional.

Estamos orgullosos de nuestra identidad, propia de la diversidad étnica, cultural y lingüística del país. Respetamos nuestra historia y patrimonio milenario, y protegemos nuestra biodiversidad.

El Estado constitucional es unitario y descentralizado. Su accionar es ético, transparente, eficaz, eficiente, moderno y con enfoque intercultural.

Juntos, hemos logrado un desarrollo inclusivo, en igualdad de oportunidades, competitivo y sostenible en todo el territorio nacional, que ha permitido erradicar la pobreza extrema y asegurar el fortalecimiento de la familia.

Las personas alcanzan su potencial en igualdad de oportunidades y sin discriminación para gozar de una vida plena

La acción del Estado, orientada al desarrollo humano en todo el territorio nacional, continúa centrada en superar la pobreza, en erradicar la discriminación y en asegurar la igualdad en el acceso a oportunidades.

- *Ninguna persona pierde su potencial por causas evitables.*
- *Garantiza educación.*
- *Salud universal.*
- *Es la familia un espacio fundamental del desarrollo integral de las personas.*

Gestión sostenible de la naturaleza y medidas frente al cambio climático

La gestión y aprovechamiento sostenible de los ecosistemas compromete a todos los actores de cada territorio del país, asegurando un desarrollo social y económico armónico, libre de contaminación y saludable para todas las personas en el tiempo, en un contexto de cambio climático.

- *Gestionamos de manera sostenible el territorio y sus servicios ecosistémicos.*
- *Protegemos nuestra diversidad geográfica marina, costera, andina -incluyendo los glaciares- y amazónica.*
- *Se implementan mecanismos de adaptación al cambio climático.*

Desarrollo sostenible con empleo digno y en armonía con la naturaleza

El crecimiento económico continuo, con competitividad, empleo digno y sostenibilidad ambiental se sustenta en el esfuerzo conjunto del Estado, las empresas, los trabajadores y la academia, en el marco de una economía social de mercado. Juntos hemos logrado una educación que genera talento humano calificado; una reducción significativa del déficit en infraestructura; un clima político y jurídico favorable y estable para atraer inversión privada; y el fomento de la innovación, la investigación, la creación, la adaptación y la transferencia tecnológica y científica. Hemos integrado exitosamente al Perú en la economía global.

- *El Perú diversifica su producción.*
- *Impulsa la asociatividad.*
- *Promueve la innovación tecnológica.*

Sociedad democrática, pacífica, respetuosa de los derechos humanos y libre del temor y de la violencia

Nuestra democracia garantiza la vigencia de los derechos fundamentales, el imperio de la ley, el acceso a la justicia y la gobernabilidad, en toda la República.

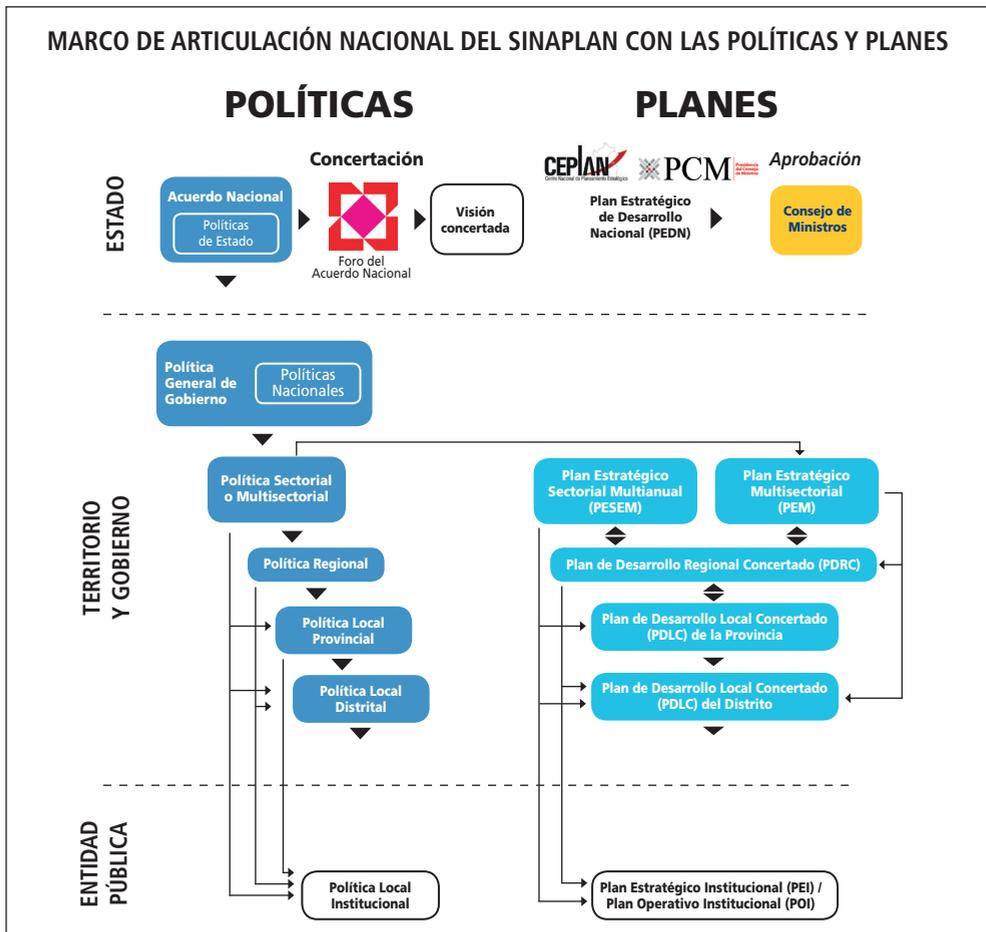
Estado moderno, eficiente, transparente y descentralizado que garantiza una sociedad justa e inclusiva, sin corrupción y sin dejar a nadie atrás

El Estado unitario y descentralizado actúa en todo el territorio nacional de manera eficiente y transparente, bajo los principios de economía social de mercado, libre competencia, subsidiariedad y solidaridad, y garantiza la igualdad de oportunidades.



Fuente: CEPLAN, 2020

Anteriormente, el 22 de junio del 2011, mediante Decreto Supremo N° 054-2011-PCM, el Estado peruano había aprobado el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021. El PEDN vigente está sustentando en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el concepto de desarrollo humano como libertad, y en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional. Se enmarca en seis ejes estratégicos: (i) Derechos fundamentales y dignidad de personas; (ii) Oportunidades y acceso a los servicios; (iii) Estado y gobernabilidad; (iv) Economía, competitividad y empleo; (v) Desarrollo regional e infraestructura; y, (vi) Recursos naturales y ambiente. Para cada uno de ellos, el PEDN define un objetivo estratégico nacional, lineamientos de política y objetivos específicos con indicadores y metas, acciones estratégicas, programas estratégicos y proyectos.



Fuente: CEPLAN, 2020

En este contexto, y en virtud de todo lo manifestado, se presentan algunas propuestas que contribuyan a mejorar la gestión sostenible de bosques en la Amazonía peruana, en un escenario de cambio climático y post COVID-19 (SARS-CoV-2) al 2035.

1. Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

La Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – PNFFS (DS N° 009-2013-MINAGRI), es una política del Estado de obligatorio cumplimiento que involucra a todos los niveles de gobierno, actores públicos y privados. Se inscribe en el marco legal y de políticas públicas, así como en el conjunto de normas y políticas sectoriales, regionales y locales aprobadas y vigentes por el Estado Peruano. Asimismo, respeta los tratados, acuerdos y convenios internacionales ratificados por el Perú, relacionados con el Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, los derechos colectivos de los pueblos indígenas, los derechos humanos y la equidad de género.

La PNFFS se enmarca dentro de las Políticas de Estado establecidas en el Acuerdo Nacional (Política N° 19 - Desarrollo sostenible y gestión ambiental, y Política N° 23 - Política de desarrollo agrario y rural), a la vez que recoge compromisos explícitos respecto a: integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial; institucionalizar la gestión ambiental, pública y privada, para proteger la diversidad biológica y facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales –con referencia explícita a los recursos forestales-; e impulsar el aprovechamiento forestal sostenible.

La PNFFS tiene como objetivo general: *“Contribuir con el desarrollo sostenible del país, a través de una adecuada gestión del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, que asegure su aprovechamiento sostenible, conservación, protección e incremento, para la provisión de bienes y servicios de los ecosistemas forestales, otros ecosistemas de vegetación silvestre y de la fauna silvestre, en armonía con el interés social, cultural, económico y ambiental de la Nación⁴⁵”*. Entre sus objetivos específicos destacan:

45 MINAGRI, 2013. Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. Marco Normativo. Publicada en el Diario Oficial El Peruano. p: 501081 – 501089.

- OE I: *Garantizar un marco institucional que asegure una gestión ecológicamente sostenible, económicamente competitiva, social y culturalmente inclusiva, del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, en un marco de gobernanza, gobernabilidad, confianza y cooperación entre todos los actores.*
- OEII: *Asegurar la conservación y el aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios de los ecosistemas forestales, otros ecosistemas de vegetación silvestre y de la fauna silvestre, fomentando una gestión integrada que respete: el ordenamiento forestal; la seguridad sobre los derechos adquiridos; el monitoreo, la supervisión y la fiscalización; así como la información oportuna, transparente y veraz para la toma de decisiones.*
- OE III: *Propiciar negocios competitivos a nivel nacional e internacional, socialmente inclusivos y ambientalmente sostenibles, que prioricen la generación de alto valor agregado y ofrezcan una duradera rentabilidad a los usuarios del bosque y al país, a la par que desalienten el cambio de uso de las tierras forestales.*
- OE IV: *Fortalecer y promover el manejo forestal comunitario realizado por los Pueblos Indígenas y otras poblaciones locales usuarias de los bosques, respetando sus derechos e identidad cultural, y promoviendo la inclusión social, la equidad y la igualdad de género en la conducción y aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre.*

EJES Y LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA NACIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE

EJES DE POLÍTICA	LINEAMIENTOS DE POLÍTICA
I. Institucionalidad y Gobernanza	<i>I.1 Desarrollo de una institucionalidad que garantice una efectiva gestión interinstitucional, en el marco del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre.</i>
	<i>I.2 Generación de las condiciones políticas, legales, administrativas, económicas y financieras para la eficiente gestión forestal y de fauna silvestre.</i>
II. Sostenibilidad	<i>II.1 Conservación, protección, mantenimiento, mejora y aprovechamiento sostenible del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, así como de las plantaciones forestales en predios privados y comunales, en el marco de un enfoque ecosistémico.</i>
	<i>II.2 Gestión especial para la conservación y aprovechamiento sostenible de ecosistemas forestales y otros tipos de vegetación silvestre que se encuentran sujetos a amenazas o procesos de degradación.</i>
III. Competitividad	<i>III.1 Incremento de los niveles de productividad y fortalecimiento de los factores de competitividad, a partir de los estándares sociales y ambientales establecidos en el país, en el marco de la gestión forestal y de fauna silvestre.</i>
IV. Inclusión Social e Interculturalidad	<i>IV.1 Valoración y fortalecimiento del rol de los Pueblos Indígenas y otras poblaciones locales y sus conocimientos tradicionales, en la conservación del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, en diálogo intercultural con los avances técnicos y científicos.</i>
	<i>IV.2 Desarrollo y consolidación del manejo forestal comunitario, en todas sus formas y usos sostenibles, así como las actividades de manejo y aprovechamiento sostenible realizadas por las poblaciones locales.</i>
V. Conocimientos, Ciencia y Tecnología	<i>V.1 Promoción de la investigación, innovación, capacitación y transferencia tecnológica en los campos forestal y de fauna silvestre.</i>
	<i>V.2 Aplicación y orientación de la investigación para la identificación de las especies de la diversidad biológica forestal, su uso sostenible y los beneficios de su conservación, tanto en productos y servicios, como en los procesos para su integración a mercados, incluyendo la recuperación de conocimientos tradicionales.</i>

Fuente: Decreto Supremo N° 056-2018-PCM

La Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre vigente fue aprobada con posterioridad a la promulgación de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Adicionalmente, no cuenta con metas específicas ni indicadores para la evaluación de su implementación, desempeño e impacto, ni se encuentra articulada al cumplimiento de los sistemas globales de indicadores de la Gestión Forestal, tales como:

- Indicadores de Desempeño Ambiental (OECD, 2003)
- Criterios e Indicadores para el Manejo Forestal Sostenible (FAO, 2014)
- Objetivos de Desarrollo Sostenible, específicamente el ODS 15 (ONU, 2015).

En el 2017, el SERFOR conduce un Proceso de Formulación del Estándar de Principios, Criterios e Indicadores de Seguimiento y Evaluación de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre⁴⁶, con el apoyo técnico de FAO, desde el enfoque de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM), y de la Gestión del Cambio. Dichos indicadores debían incorporarse en la gestión pública a través del Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, así como de los Planes Estratégicos Institucionales y demás instrumentos de planificación y asignación presupuestal a nivel nacional y regional. Sin embargo, el Plan Nacional Forestal no fue elaborado, y en la práctica, la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre no ha sido implementada por las Autoridades del Gobierno Nacional, ni por los gobiernos regionales.

El 26 de diciembre del 2018, mediante Resolución Ministerial N° 0493-2018-MiNAGRI, el Ministerio de Agricultura y Riego aprueba el Programa Multianual de Inversiones (PMI) 2019 – 2021 del Sector Agricultura y Riego, el cual incorpora, a través del SERFOR, tres indicadores de brechas asociadas al sector forestal:

- Promoción de 5 cadenas productivas forestales con un potencial de demanda anual insatisfecha de 1´455,000 m³ de madera aserrada para construcción, muebles, piso, parihuelas y tableros.

46 SERFOR. 2017. Proceso de Formulación del Estándar de Principios, Criterios e Indicadores de Seguimiento y Evaluación de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. Lima, Perú. 54 p. En: https://www.serfor.gob.pe/wp-content/uploads/2017/06/Procesos_Libro.pdf

- Restauración de 760 mil hectáreas de ecosistemas degradados por pérdida parcial o total de cobertura boscosa (tales como las zonas deforestadas) con acciones de recuperación de ecosistemas forestales prioritarios como: cuerpos de agua, cabeceras de cuenca, laderas susceptibles a deslizamientos e inundaciones, ecosistemas frágiles bofedales o humedales, u otros sitios prioritarios para la conservación, a fin de asegurar la provisión de bienes y servicios ecosistémicos.
- Aprobar la Zonificación Forestal, como proceso de planificación y ordenamiento territorial a cargo de los gobiernos regionales, con la asistencia técnica del SERFOR. Se busca disminuir la superficie del territorio nacional que no cuenta con información para la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre⁴⁷.

Depende de los gobiernos regionales la elaboración de los proyectos orientados al cierre de las brechas productivas establecidas en estos indicadores, para que puedan acceder a los recursos previstos en el PMI 2019 – 2021.

ODS 15 (ONU, 2015)	METAS DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	INDICADORES MONITOREADOS POR FAO
<i>Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica</i>	15.1 Para 2020, velar por la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y los servicios que proporcionan, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales	15.1.1 Área de bosque en relación con el total de la superficie terrestre
	15.2 Para 2020, promover la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, poner fin a la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación a nivel mundial	15.2.1 Avances hacia el Manejo Forestal Sostenible
	15.3 Para 2030, luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones, y procurar lograr un mundo con una degradación neutra del suelo	
	15.4 Para 2030, velar por la conservación de los ecosistemas montañosos, incluida su diversidad biológica, a fin de mejorar su capacidad de proporcionar beneficios esenciales para el desarrollo sostenible	15.4.1 Índice de cobertura de bosques montañosos

47 SERFOR, 2019.

En el contexto de la aprobación de una nueva Visión de país al 2050, y de la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2035, se recomienda:

- A la Presidencia del Consejo de Ministros, al CEPLAN, Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio del Ambiente, y Ministerio de Economía y Finanzas, iniciar, coordinar y articular el proceso de actualización o elaboración de una Política Nacional Multisectorial Forestal y de Fauna Silvestre al 2050, en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, acorde a la Visión de país al 2050, al Nuevo Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2035, así como a la vital importancia de los bosques y ecosistemas naturales del Perú frente a los nuevos retos y escenarios nacionales y globales a futuro.
- Al CEPLAN, en el marco del cumplimiento de sus funciones establecidas en el artículo 10° del Decreto Legislativo N° 1088:
 - Asesorar a las entidades del Estado y actores sociales que conforman el Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre – SINAFOR, en la formulación, articulación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional Multisectorial Forestal y de Fauna Silvestre.
 - Promover y orientar la formación y actualización profesional y técnica de especialistas en planeamiento estratégico, prospectiva, formulación y evaluación de la Política Nacional Multisectorial Forestal y de Fauna Silvestre, en los tres niveles de gobierno.
 - Promover la armonización de las políticas y planes de desarrollo regional⁴⁸ con la Política Nacional Multisectorial Forestal y de Fauna Silvestre.
 - Desarrollar y armonizar criterios, metodologías e instrumentos para la elaboración de líneas de base, indicadores y toda información relevante para la implementación, seguimiento y evaluación de la

48 El Tribunal Constitucional en las sentencias recaídas en los expedientes N° 0020-2005-PI/TC y N° 0021-2005-PI/TC señala que los gobiernos regionales *“deben actuar en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo, conforme al artículo 192 de la Constitución”*. La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, da idéntico tratamiento a la relación entre el nivel nacional de gobierno y el regional.

Política Nacional Multisectorial Forestal y de Fauna Silvestre, en el marco de la gestión estratégica del Estado, en los tres niveles de gobierno.

- A la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, en su calidad de ente rector del Sistema de Modernización de la Gestión Pública, promover la articulación, implementación y evaluación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública en la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre, en todos los sectores y entidades públicas competentes, en los tres niveles de gobierno.



Herpailurus yagouaroundi - Apéndice II - CITES

2. Institucionalidad Forestal y de Fauna Silvestre

El artículo 13 de la Ley Forestal de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 crea el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR, como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio de Agricultura y Riego, constituyéndose como el ente rector del Sistema Nacional de Gestión forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR) y como la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna silvestre.

Sin embargo, el Sector Forestal y de Fauna Silvestre en el Perú no cuenta con una institucionalidad articulada, coherente y con capacidad, que permita preservar, proteger y gestionar adecuadamente el Patrimonio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, en un marco de gobernanza y ordenamiento territorial. Ha sido históricamente tratado como un subsector marginal con políticas difusas, incluido, vale decir, en otros sectores menos amplios y complejos, en los que se pierde su especificidad técnica, relevancia política, así como su preeminencia estratégica y geopolítica. La ausencia de una institucionalidad sólida y prioritaria es cuestionable precisamente dada la necesidad y trascendencia de preservar los bosques amazónicos y ecosistemas forestales en un contexto de cambio climático. La mejor evidencia de ello se observa en la aún débil institucionalidad gubernamental⁴⁹.

El fortalecimiento institucional del sector implica la presencia de un organismo que tenga suficientes capacidades para la formulación de políticas, gestionar la gobernanza, así como suficiente peso político en el gobierno para lograr sus objetivos de política. En ese sentido, se debe garantizar que la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre cuente con un diseño institucional coherente, fortalecido y reordenado dentro de la estructura del Estado peruano, que le permita garantizar el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional Multisectorial Forestal y de Fauna Silvestre, así como mantener la integridad y funcionalidad de los bosques y ecosistemas forestales a nivel nacional, desde un enfoque de gestión territorial⁵⁰. En tal sentido, a fin de asegurar la gestión sostenible del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, se recomienda:

49 Alza, C. & L. Pautrat. 2019. Un Diseño Institucional Coherente para el Sector Forestal y de Fauna Silvestre en el Perú. Kené, Instituto de Estudios Forestales y Ambientales. Lima, 45 p. En: <http://www.keneamazon.net/Documents/Kene/Un-diseno-institucional-coherente-para-el-sector-forestal-y-de-fauna-silvestre-en-el-Peru.pdf>

50 Ibidem.

- A la Presidencia del Consejo de Ministros, al Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio del Ambiente, y Ministerio de Economía y Finanzas, diseñar, elaborar y aprobar la propuesta de Decreto Supremo para la creación del Viceministerio de Conservación y Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en el ámbito del Ministerio del Ambiente, a fin de garantizar la gerencia del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre desde el enfoque ecosistémico y de gestión territorial integral en escenarios de cambio climático y riesgo epidemiológico global, acorde a su importancia y complejidad⁵¹.
- De manera complementaria, dadas las funciones que el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre - OSINFOR debe cumplir y la relevancia de ellas, es fundamental que el Estado peruano evalúe una reforma institucional de su organización, fortaleciéndolo como un organismo técnico especializado con facultades adicionales que garanticen su autonomía funcional, política, administrativa y presupuestal.

3. Fiscalización y Control de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre

Respecto de las acciones de fiscalización y control de los recursos forestales y de fauna silvestre, se sugiere:

- Al SINAFOR, Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio Público, Poder Judicial, Contraloría General de la República, y Defensoría del Pueblo, iniciar el proceso de revisión, diagnóstico y actualización del Plan Estratégico Multisectorial Anticorrupción Forestal y de Fauna Silvestre al 2035, para su adecuación a las nuevas normas en el contexto de la lucha contra la corrupción, las reformas constitucionales, así como las reformas de los sistemas político y judicial. Este Plan Estratégico Multisectorial Anticorrupción Forestal y de Fauna Silvestre deberá contar con metas e indicadores de cumplimiento precisas, para

51 La creación del Viceministerio de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre debe cumplir con un análisis de los criterios de diseño organizacional establecidos en el Artículo 6 y Artículo 16 del Decreto Supremo 054-2018-PCM. En esta norma se indican las bases del análisis y los parámetros que justifican la creación y modificación de órganos. Ibidem.

la evaluación del desempeño e impacto en todas las entidades competentes, en los tres niveles de gobierno.

- Al SINAFOR, Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio Público, Poder Judicial, Contraloría General de la República, y Defensoría del Pueblo, iniciar el proceso de revisión, diagnóstico y elaboración de un proyecto de ley de modificación del Título XIII sobre Delitos Ambientales del Código Penal Peruano, en sus Capítulos: Capítulo I - Delitos de contaminación, Capítulo II - Delitos contra los recursos naturales, Capítulo III - Responsabilidad funcional e información falsa, y Capítulo IV - Medidas cautelares y exclusión o reducción de penas, con la finalidad de revisar la tipificación de los delitos ambientales y sus nuevas modalidades vinculadas a otros ilícitos como el lavado de activos y el sicariato, incrementando las penas y fortaleciendo la acción penal del Estado mediante su incorporación en el ámbito de la Ley N° 30077, Ley contra el Crimen Organizado⁵², y de la Política Nacional contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (Decreto Supremo N° 018-2017-JUS).

Desde el 2010 a la fecha, se ha incrementado significativamente la deforestación y la criminalidad ambiental, como resultado de la expansión de cultivos ilícitos de coca y cultivos agroindustriales, la minería ilegal, la invasión de bosques y el tráfico de tierras, así como la implementación de megaproyectos de infraestructura vial y energética, y la ocupación no planificada. Durante los últimos 20 años, la extracción y tráfico de maderas se ha mantenido con tasas estimadas de 80% de ilegalidad a nivel nacional, pese a los esfuerzos en reformas normativas, administrativas e incremento de las acciones de interdicción. De acuerdo con la Procuraduría Especializada en Materia Ambiental (2019), las denuncias ambientales pasaron de 8,000 en el 2015, a 23,000 en el 2019, evidenciando un incremento de 287.5%. Sin embargo, el Poder Judicial reporta que la tasa de sentencias efectivas de dichas denuncias se redujo de 5.4% a 2.4% durante los últimos 4 años. Es decir, que al 2019 el 97.6% (22,441 casos) estaban aún en proceso de judicialización, de los cuales solo en un 8% se logran sentencias efectivas.

52 Actualmente, la Ley de Crimen Organizado solo comprende a los delitos de tráfico ilegal de productos forestales maderables (artículo 310-A), obstrucción de procedimiento (310-B) y las modalidades agravadas de ambos y del delito contra los bosques o formaciones boscosas (artículo 310-C).

Adicionalmente, la criminalidad ambiental en el Perú se ha hecho cada vez más violenta, compleja y vinculada a otros ilícitos, tales como la corrupción, el narcotráfico, el lavado de activos, la trata de personas, el sicariato, y los delitos transnacionales, haciendo que la lucha contra los delitos forestales y ambientales requieran nuevos enfoques estratégicos, institucionales y operativos. En este marco, se presentan las siguientes propuestas a la Fiscalía de la Nación:

- Elaborar y aprobar lineamientos que definan las competencias específicas, territoriales y excepcionales de las Fiscalías Especializadas en Criminalidad Organizada – FECOR, para investigar delitos ambientales complejos calificados en el ámbito de la Ley N° 30077, Ley contra el Crimen Organizado, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Ministerio Público y las leyes especiales de la materia, en el marco del ordenamiento jurídico nacional, y en coordinación con las entidades sectoriales de fiscalización ambiental, gobiernos regionales, instituciones y autoridades del Estado competentes e involucradas en la gestión y protección ambiental, así como en la conservación de los recursos naturales.
- Desarrollar instrumentos de gestión y coordinación, así como protocolos de prevención, intervención, interdicción e investigación conjunta de delitos ambientales entre la FECOR, la Policía Nacional del Perú (DIRMEAMB, DIVIAC, y/u otras Direcciones Especializadas según sea necesario), y las autoridades administrativas y de fiscalización competentes en relación con los delitos ambientales y la conservación de los recursos naturales.
- Consolidar la formación académica, jurídica y científica de la FECOR, y otras Fiscalías Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios, Lavado de Activos y Pérdida de Dominio, Tráfico Ilícito de Drogas, Trata de Personas, Delitos Tributarios y Ambientales, y Direcciones Especializadas de la Policía Nacional del Perú en criminología ambiental nacional y transfronteriza, técnicas especializadas de investigación, criminalística ambiental, teledetección y monitoreo de procesos ambientales y forestales, protocolos de evaluación ambiental, legislación y jurisprudencia ambiental, nacional e internacional, a fin de fortalecer la prevención, investigación y persecución estratégica, diferenciada y, focalizada de los delitos ambientales a nivel nacional.

A partir del 2021, el Estado peruano deberá revisar sus políticas nacionales de desarrollo, y en particular aquellas políticas referidas a la seguridad nacional en un contexto global de post-pandemia Covid-19, a la bioseguridad, ciberseguridad, y soberanía alimentaria, motivos por los cuales deberá anticiparse a los fenómenos sociales, entre ellos a significativas variaciones en la criminalidad y la violencia, a fin de diseñar lineamientos que respondan a las necesidades de un mundo incierto e impredecible, en un contexto de cambio climático exacerbado.

De allí que las decisiones de políticas requieren, hoy más que nunca, estar fundamentadas en información científica veraz y oportuna, a fin de prevenir los impactos de la progresiva pérdida de los ecosistemas terrestres, y degradación de la calidad ambiental, combinada con la criminalidad ambiental. Dada la naturaleza multicausal, compleja y dinámica del fenómeno delictivo ambiental, y sus articulaciones con otros ilícitos, se solicita al Ministerio Público:

- Incorporar la Criminalidad Ambiental, los Delitos Forestales y el Tráfico de Fauna Silvestre, como líneas de trabajo e investigación prioritarias del Observatorio de Criminalidad, en sus diversas áreas, tales como:
 - Programa de Implementación de Investigaciones Criminológicas y Análisis Prospectivo, con el fin de contar con información eficaz para la constante adaptación y mejora de políticas, estrategias y planes orientados a garantizar el cumplimiento de la ley.
 - Prospectiva de la criminalidad ambiental nacional y transnacional, especialmente vinculada a la gestión de recursos naturales esenciales y a la bioprospección, así como la violencia asociada a los delitos ambientales y forestales en el Perú, a fin de proponer escenarios posibles, probables y deseables, y prioridades de políticas, que contribuyan a alertar y prevenir sobre los riesgos a la seguridad de las personas, de las comunidades y poblaciones vulnerables.
 - Sistema de Información para el Análisis Criminológico (SIAC), lo cual permitirá el registro, actualización y administración de los datos correspondientes a los ejes temáticos priorizados, así como la generación de reportes estadísticos en tiempo real para la toma de decisiones.

- Centro de Monitoreo y Alerta, Identificación y elaboración de Mapas de Riesgo, y mapas de calor de la criminalidad ambiental y forestal a nivel nacional.
- Sistema Inteligente para el Análisis del Delito y la Violencia (SIADDEV) vinculada a la criminalidad ambiental, forestal y tráfico de fauna silvestre, a nivel nacional y transnacional.



Intervención de madera ilegal por la PNP- Ucayali 2018

Defensores Ambientales y de Derechos Humanos

En noviembre del 2014, la ONG internacional Global Witness publicó el informe: “El Ambiente Mortal de Perú – El aumento de asesinatos de defensores ambientales y de la Tierra”, mediante el cual denunciaba que al menos 57 defensores ambientales y de la tierra fueron asesinados entre el 2002 y 2014, lo que ubica al Perú como el cuarto país más mortal del mundo para estos defensores⁵³. En dicho informe Global Witness concluye:

“En los últimos tres años [entre 2011 y 2014], se ha producido en Perú un número sin precedentes de asesinatos de defensores ambientales y de la tierra, (...) trágicos recordatorios de los problemas de gobernanza ambiental de Perú y falta de voluntad política. Estos asesinatos deberían forzar a Perú a adoptar medidas firmes y oportunas (...) para abordar las causas subyacentes de los asesinatos”.

Desde el 2014 al 20 de mayo del 2020, diversas organizaciones de la sociedad civil y agencias de periodismo de investigación han documentados al menos 12 asesinatos adicionales de defensores ambientales, agricultores y líderes indígenas por conflictos territoriales y ambientales^{54,55,56,57,58}. Muchos otros son sistemáticamente amenazados, hostilizados y usurpados en sus derechos territoriales por agentes económicos formales e ilegales para apropiarse ilícitamente de los bosques y tierras.

En este contexto, y en atención a los diversos casos y denuncias por situaciones de violencia y hostilidad contra Defensores de Derechos Humanos y Defensores Ambientales, el 25 de abril del 2019, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante RM N° 159-2019-JUS aprobó el “Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de derechos humanos”, el cual establece acciones, procedimientos y medidas de articulación que generen

53 Global Witness. 2014. “El Ambiente Mortal de Perú – El aumento de asesinatos de defensores ambientales y de la Tierra”. En: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/perus-deadly-environment/>

54 <http://www.keneamazon.net/Documents/Press-Release/Nota-de-Prensa-004-2017-KENE.pdf>

55 <https://ojo-publico.com/1779/morir-por-la-tierra-indigenas-asesinados-en-la-amazonia>

56 <https://ojo-publico.com/1757/crimen-en-la-amazonia-asesinan-lider-indigena-en-huanuco>

57 <https://idl.org.pe/11419-2/>

58 <https://idl.org.pe/pronunciamiento-idl-denunciamos-el-asesinato-del-lider-ashaninka-gonzalo-pio-y-solicitamos-al-tc-expida-pronta-sentencia-en-el-proceso-de-titulacion-de-la-comunidad-nuevo-amanecer-hawai/>

un ambiente adecuado para que estas personas desempeñen sus actividades, cuyo cumplimiento es responsabilidad de la Dirección General de Derechos Humanos, Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, en cumplimiento del artículo 44° de la Constitución Política del Perú, artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y artículo 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Actualmente, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos viene implementando dicho Protocolo y estableciendo diversos tipos de medidas, de acuerdo con un análisis de riesgo y situación de vulnerabilidad de cada caso en particular. En tal sentido, de manera complementaria a las medidas ya adoptadas, se recomienda al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en coordinación con la Defensoría del Pueblo:

- Priorizar las acciones preventivas y de alerta temprana en caso de líderes indígenas y poblaciones en zonas de alto riesgo o áreas remotas de la Amazonía peruana.
- Establecer un Registro Oficial de los defensores ambientales y líderes indígenas asesinados y amenazados a nivel nacional por conflictos ambientales o defensa territorial, a fin de:
 - Monitorear el estado de los procesos de investigación penal y procesos judiciales sobre dichos casos, con la finalidad de garantizar justicia a los familiares y a la comunidad.
 - Identificar las áreas y regiones con mayor riesgo, y amenazas potenciales que puedan afectar a los hijos, familiares u otros miembros de la comunidad.
 - Identificar las acciones policiales y fiscales que fueran necesarias para mitigar o eliminar las amenazas a las personas en los casos identificados.
 - Fortalecer la acción de las autoridades locales y regionales para promover una cultura de la Paz y respeto a los derechos humanos en sus jurisdicciones territoriales y ámbitos de competencias funcionales, en coordinación con otras autoridades.



Edwin Chota – Líder indígena de la comunidad Ashéninka Alto Tamaya-Saweto. Asesinado en 2014 junto a otros 3 líderes más por oponerse a la tala ilegal de maderas en sus tierras comunales.

4. Gestión Territorial

Cambio de Uso y Desbosque

Durante los últimos 10 años, la deforestación y la tala ilegal de los bosques tropicales y subtropicales en el Perú se ha incrementado exponencialmente, evidenciando las debilidades institucionales de la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, como de los gobiernos regionales y las entidades tutelares del Estado peruano para garantizar la integridad y conservación del Patrimonio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, así como para cumplir con los compromisos internacionales de reducción de la deforestación y de las emisiones de gases de efecto invernadero producidas por el cambio de uso de tierras forestales y de protección.

Como se ha señalado anteriormente, el cambio de uso de tierras con formaciones boscosas o cualquier tipo de ecosistema forestal, independientemente de la capacidad de uso mayor del suelo, constituye la principal causa de deforestación en el Perú, así como la principal fuente de Gases de Efecto Invernadero que contribuyen al cambio climático. El cambio de uso de áreas con cobertura vegetal, que implican remoción del ecosistema suelo y la materia

orgánica, constituyen también la principal causa de erosión, como de desertificación, siendo uno de los mayores problemas ambientales y ecológicos del país, por la irreversibilidad de los procesos y su perdurabilidad en el largo plazo.

Al respecto, la Tercera Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (MINAM, 2016)⁵⁹, advierte:

“La degradación en los suelos del Perú responde a diversos factores, como la desertificación, la ampliación de la frontera agrícola, el cambio de uso de suelo, (...) la minería ilegal, entre otros. Entre 1981 y 2003, se degradaron 19’ 271, 100 ha de suelo, lo que representa 15,3 % del territorio nacional. Si se mantiene este ritmo, se espera que al año 2100 el 64 % de las tierras del país se afecten por la degradación (MINAM, 2014a). La desertificación ya presenta un problema para los suelos, con unas 30 millones de hectáreas en proceso de desertificación y 3,8 millones ya desertificadas (Eguren & Marapi, 2015)”.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo (2017) opina:

“(...) merece especial atención la obligación expresa del Estado de promover la conservación de los bosques primarios, citada en el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, al regular la autorización de cambio de uso de tierras en predios privados y tierras de dominio público. A pesar de su importancia, no se advierte un desarrollo normativo de esta obligación.⁶⁰”.

Así, la autorización de cambio de uso de bosques primarios en tierras aptas para cultivos en limpio o permanentes, ubicados en predios privados o tierras de dominio público, para el desarrollo de actividades ganaderas y agrícolas, como los cultivos de palma aceitera o cacao, contraviene el mandato constitucional de promover la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo sostenible de la Amazonía, así como las políticas públicas que el Estado viene adoptando para mitigar los efectos del cambio climático, dichas actuaciones no se restringen a los bosques primarios, sino que son extensivas a todos los bosques naturales⁶¹. (Resaltado agregado).

59 MINAM. 2016. Tercera Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Lima, Perú. 329 p.

60 Defensoría del Pueblo. 2017. Informe de Adjuntía N° 001-2017-DP/AMASPPI.MA “Deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao. Entre la ilegalidad y la ineficacia del Estado”. Lima, Perú. 133 p.

61 Ibidem.

Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo señala que la deforestación y ocupación de tierras por monocultivos de palma aceitera y cacao están generando situaciones de conflictividad en torno a la posesión y propiedad de predios privados y territorios indígenas en la Amazonía peruana. Las afectaciones identificadas persisten, además, por la falta de adopción de mecanismos de control y decisiones gubernamentales eficaces para frenar esta grave situación. En este marco, se presentan las siguientes exhortaciones:

- Al Congreso de la República: Derogar los artículos 36° y 38° de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- Al Ministerio de Agricultura y Riego, y al SERFOR: Derogar los literales a), b) y c) del artículo 40° del Reglamento para la Gestión Forestal (DS N° 018-2015-MINAGRI) de la Ley N° 29763. En ese mismo sentido, derogar los artículos 121°, 122°, 124°, 125°, 126°, 127° y 128° del DS N° 018-2015-MINAGRI.

Ecosistemas Frágiles

La Ley N° 29763 reconoce que el Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación está constituido por los siguientes ecosistemas, bajo el régimen de recursos naturales del artículo 66° de la Constitución Política del Perú:

- a. Los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre.*
- b. Los recursos forestales y de fauna silvestre mantenidos en su fuente.*
- c. La diversidad biológica forestal y de fauna silvestre, incluyendo sus recursos genéticos asociados.*
- d. Los bosques plantados en tierras del Estado.*
- e. Los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre.*
- f. Las tierras de capacidad de uso mayor forestal y tierras de capacidad de uso mayor para protección, con bosques o sin ellos.*
- g. Los paisajes de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre (...)⁶².*

62 Art. 4° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.

En ese sentido, constituyen recursos forestales, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional:

a. Los bosques naturales.

b. Las plantaciones forestales.

c. Las tierras cuya capacidad de uso mayor sea forestal y para protección, con o sin cobertura arbórea.

*d. Los demás componentes silvestres de la flora terrestre y acuática emergente, incluyendo su diversidad genética*⁶³.

En cuanto a las Tierras de capacidad de uso mayor para protección, el artículo 9° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre las define como “(...) *aquellas que, por sus condiciones biológicas de fragilidad ecosistémica y edáfica, no son aptas para el aprovechamiento maderable u otros usos que alteren la cobertura vegetal o remuevan el suelo. Las tierras de protección se destinan a la conservación de las fuentes de agua, nacientes o cabeceras de cuencas, riberas de ríos hasta del tercer orden, y a la protección contra la erosión. En ellas es posible la recolección y aprovechamiento de productos forestales no maderables, el manejo y aprovechamiento de la fauna silvestre, así como usos recreativos y actividades educativas o de investigación científica, en la medida en que no se afecte su existencia ni sus funciones protectoras*”. Es así como, debido a su importancia, el artículo 91° de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611, determina que “*el Estado es responsable de promover y regular el uso sostenible del recurso suelo, buscando prevenir o reducir su pérdida y deterioro por erosión o contaminación*”.

Adicionalmente, los servicios de los ecosistemas de vegetación silvestre están definidos como: “*aquellos derivados de las funciones ecológicas y evolutivas de dichos ecosistemas y de los flujos de materia, energía e información provenientes del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación que producen beneficios e incrementan el bienestar para las personas y la sociedad*”⁶⁴. La Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (DS N° 09-2013-MINAGRI), estipula que los servicios ambientales del bosque, otros ecosistemas forestales o de vegetación silvestre son aquellos que: “*tienen por objeto la protección del suelo, regulación del agua, conservación de la diversidad biológica, conservación de ecosistemas y de la belleza escénica, absorción de dióxido de carbono y en general, el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales*”.

63 Art. 5° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763

64 Art. 7° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763

Por tal motivo, el Lineamiento 2 de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, referida a la Gestión especial para la conservación y aprovechamiento sostenible de ecosistemas forestales y otros tipos de vegetación silvestre que se encuentran sujetos a amenazas o procesos de degradación, establece como medida prioritaria:

“e). Recuperación, conservación y aprovechamiento sostenible de los bosques relictos, bofedales, paramos y otros ecosistemas andinos amenazados”.

Integrando la funcionalidad de los recursos, el artículo 98° de la Ley General del Ambiente enfatiza en que la protección de los ecosistemas se orienta a conservar los ciclos y procesos ecológicos, a prevenir procesos de su fragmentación por actividades antrópicas y a dictar medidas de recuperación y rehabilitación, dando prioridad a ecosistemas especiales o frágiles. En ese sentido, el artículo 99° de la misma Ley ordena que, en el ejercicio de sus funciones, las autoridades públicas adopten medidas de protección especial para los ecosistemas frágiles, tomando en cuenta sus características y recursos singulares; y su relación con condiciones climáticas especiales:

“Artículo 99.2.- Los ecosistemas frágiles comprenden, entre otros, desiertos, tierras semiáridas, montañas, pantanos, páramos, jalcas, bofedales, bahías, islas pequeñas, humedales⁶⁵, lagunas altoandinas, lomas costeras, bosques de neblina y bosques relictos”.

Análogamente, la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre define los Ecosistemas frágiles como aquellos: *“Ecosistema con características o recursos singulares con baja resiliencia (capacidad de retornar a sus condiciones originales), e inestable ante eventos impactantes de naturaleza antropogénica, que produce en el mismo, una profunda alteración en su estructura y composición. La condición de fragilidad es inherente al ecosistema y solo se manifiesta bajo las condiciones de disturbio. Queda establecido que, a mayor fragilidad, mayor es la necesidad de protección del ecosistema”.*

En ese mismo sentido, el artículo 5.17° del Reglamento para la Gestión Forestal de la Ley N° 29763 (DS 018-2015-MINAGRI), precisa que los ecosistemas frágiles son aquellos señalados en la Ley General del Ambiente, y

65 Art. 99.3 de la Ley General del Ambiente: “El Estado reconoce la importancia de los humedales como hábitat de especies de flora y fauna, en particular de aves migratorias, priorizando su conservación en relación con otros usos.”

que poseen ciertas características o recursos singulares con baja capacidad de retornar a sus condiciones originales e inestable ante eventos impactantes causados por el ser humano o la naturaleza, los que producen profundas alteraciones en su estructura y composición.

Entre los ecosistemas de mayor importancia ecológica están los bofedales, debido a su condición de ecosistema frágil, así como por la multiplicidad de servicios ecosistémicos que estos brindan para la mitigación del cambio climático, tales como^{66, 67}:

- Regulación hídrica, captura y el almacenamiento de agua de escorrentía superficial, subsuperficial, y subterránea en el sustrato orgánico para mantener la humedad del suelo, y alimentar los cursos de agua purificada para consumo humano. Las turberas contribuyen a la filtración de agentes contaminantes y purificación del agua.
- Almacenamiento natural de agua en el suelo, así como filtros naturales de contaminantes, sedimentos y metales pesados, que mejoran la calidad del agua de escorrentías y aguas subsuperficiales.
- Capturan y almacenamiento de carbono a través de la producción y acumulación lenta de materia orgánica en forma de turba. Mantenimiento y regulación de los ciclos biogeoquímicos de macro y micronutrientes en el suelo.
- Prevenir la erosión de los suelos de las precipitaciones y escorrentías de las laderas.
- Las turberas constituyen hábitats, refugios y lugares de anidación de diversas especies de fauna silvestre endémica y amenazadas, así como de aves migratorias.
- Fuente de forraje permanente para la actividad pecuaria altoandina.

66 MINAM, 2015. Estrategia Nacional de Humedales. Aprobada mediante D.S. N° 004-2015-MINAM. Lima, Perú. 53 p.

67 VALENCIA, N. 2019. Efectos de la Extracción de Turba en la Composición y Estructura Florística del Bofedal de Milloc, Carampoma, Huarochirí, Lima. Tesis para optar el grado de Ingeniero Forestal. Universidad Nacional Agraria La Molina. Lima, Perú. 132 p.

Por todo lo anteriormente expuesto, se exhorta:

- A la Presidencia del Consejo de Ministros, al Ministerio del Ambiente y Ministerio de Agricultura y Riego, elaborar y promover la aprobación de un Proyecto de Ley que declare la Intangibilidad y Conservación Prioritaria de los Ecosistemas Frágiles, las Cabeceras de Cuencas, los Bofedales (o Turberas), y los Humedales RAMSAR, en base a expedientes técnicos elaborados de manera participativa.

5. Pueblos Indígenas

Pueblos Indígenas y Gestión de Ecosistemas Forestales

El 28 de julio del 2021 el Perú celebrará el Bicentenario de su independencia y vida republicana. Sin embargo, pese a esta significativa conmemoración, el Estado peruano aún mantiene sustanciales deudas y compromisos pendientes con los pueblos indígenas, y en particular con las etnias amazónicas, cuya situación de abandono y vulnerabilidad se ha incrementado a medida que las actividades extractivas, la tala y minería ilegal, la deforestación, el narcotráfico, el tráfico de tierras y los monocultivos agroindustriales, las carreteras, y la expansión urbana han ido penetrando, invadiendo y cercando los bosques amazónicos, afectando la integridad física y funcional de los territorios indígenas y comunidades nativas. En el presente y a futuro, el surgimiento de nuevas amenazas a la vida, cultura y bienestar de los pueblos indígenas enfatizan la urgencia de su atención inmediata por parte del Estado, la sociedad y la comunidad internacional. En virtud de lo manifestado, consideramos de manera imperiosa la necesidad de implementar un paquete de políticas que contribuyan a cerrar las brechas de desarrollo de los pueblos indígenas al 2025, y proyectar un modelo de bienestar inclusivo y sostenible, basado en sus propias necesidades y expectativas, así como en las concepciones culturales del buen vivir de los pueblos indígenas. En tal sentido, sugerimos:

- A la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Cultura, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Salud, Ministerio de Economía y Finanzas, Defensoría del Pueblo, y los gobiernos regionales, entre otras autoridades, convoquen a las Organizaciones representativas de los pueblos

indígenas a nivel nacional y regional, y las Comunidades no agremiadas, para de manera conjunta, liderar y conducir un proceso de diálogo nacional que permita definir, desde las necesidades y expectativas de los propios pueblos indígenas, una Política Nacional Multisectorial de Desarrollo de los Pueblos Indígenas al 2035, en el marco del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030, así como de los procesos de planificación estratégica hacia una nueva etapa en la historia global. El eje de la Política Nacional Multisectorial de Desarrollo de los Pueblos Indígenas al 2035 es la conservación y sostenibilidad de la gestión de los bosques y recursos naturales en tierras comunales y el fortalecimiento de la gobernanza territorial de los pueblos indígenas, para hacer frente a las brechas sociales en temas de superación de la pobreza, acceso a servicios básicos, seguridad alimentaria, salud, equidad de género, interculturalidad y seguridad territorial, considerando también la inminencia de las amenazas actuales y potenciales, en escenarios de cambio climático y riesgos epidemiológicos globales, en el marco de sus expectativas y cosmovisiones del Buen Vivir.

Esta agenda consensuada se operativiza a través de las Políticas Nacionales y Regionales, así como a través de los Planes Estratégicos Institucionales de los sectores y gobiernos regionales, y Planes Multianuales de Inversión, garantizando la disponibilidad de los recursos humanos, financieros e institucionales de mediano y largo plazo para su implementación.

Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial

Otra reforma normativa pendiente está relacionada con la protección de los pueblos indígenas en Situación Aislamiento y Contacto Inicial – PIACI, quienes constituyen una de las poblaciones más vulnerables a nivel nacional debido al riesgo epidemiológico, físico, cultural y moral que enfrentan ante un eventual contacto, forzado o accidental, con la sociedad mayor. Si bien desde el año 2006 se cuenta con una norma especial para promover su protección (Ley N° 28736), es necesario una modificatoria a la misma a fin de asegurar que las *Reservas Indígenas*, garanticen la seguridad, sobrevivencia y uso exclusivo de dichos territorios por los PIACI. El artículo 5° literal c) de esta ley permite la realización de actividades extractivas dentro de las reservas indígenas, en caso dichas actividades sean declaradas de necesidad pública, lo cual quebranta las garantías de protección e intangibilidad de dichos territorios, poniendo en peligro la subsistencia de estos pueblos extremadamente vulnerables.

En tal sentido, el Informe sobre la Situación de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial en la Amazonía Peruana 2018 (AIDSESEP, 2018), sostiene: *“La Ley PIACI no respeta plenamente el carácter intangible de las áreas destinadas para los pueblos en aislamiento y contacto inicial, además de no tomar las medidas y/o acciones para hacerlo cumplir. Deja abierta la posibilidad de que surjan una serie de atentados a los derechos fundamentales y territoriales que les asiste, tales como contactos forzados, contagio de enfermedades o enfrentamientos con altas probabilidades de tener consecuencias fatales. En ese sentido, estos pueblos enfrentan actualmente una amenaza grave e inminente a su supervivencia física y cultural, debido a las actividades extractivas, maderables y otras de tipo ilícito que se efectúan en sus territorios.*

El carácter intangible de los territorios de los PIACI debe ser entendido como un mecanismo de protección con miras a salvaguardar otros derechos igual de importantes, y así, garantizar de manera efectiva la subsistencia de estos pueblos frente a amenazas por parte de agentes económicos externos⁶⁸.



Pueblos indígenas en aislamiento
Fuente: © G.Miranda/FUNAI/Survival

68 AIDSESEP. 2018. Informe sobre la Situación de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial en la Amazonía Peruana 2018 Año 02 - No 01. Lima, Perú. 96 p.

PROPUESTA DE RESERVA INDÍGENA SOLICITADA	REGIÓN	FECHA DE PRESENTACIÓN	RECONOCIMIENTO DE PIACI	ESTABLECIMIENTO DE RESERVA
Yavarí Tapiche	Loreto	18 Feb. 2003	Sí	En proceso
Yavarí Mirím	Loreto	15 Set. 2003	Sí	En proceso
Sierra del Divisor Occidental	Loreto y Ucayali	18 Nov. 2005	Sí	No
Kakataibo	Loreto, Ucayali y Huánuco	1993	Sí	En proceso
Napo Tigre	Loreto	18 Feb. 2003	No	No

Fuente: AIDSESP, 2018

En tal sentido se solicita:

- A la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAE) del Congreso de la República, que retome el debate en torno a la modificatoria de la Ley N° 28736⁶⁹, Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, con el fin de establecer efectivamente la intangibilidad de sus territorios, tanto en los casos de las Reservas Indígenas ya creadas, como aquellas que se encuentran en trámite de ser reconocidas. Esta modificatoria responde a los estándares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), organismo que ha recomendado a los Estados de América del Sur a: *“abstenerse de otorgar licencias o autorizaciones para realizar actividades relacionadas a la extracción de recursos naturales, como la minería, actividades hidrocarburíferas, de deforestación, ganaderas y agroindustriales, entre otras, en áreas con presencia o tránsito de pue-*

69 Mediante el Proyecto de Ley N° 4044/2018-CR, de fecha 15 de marzo de 2019, se propuso la modificación del literal c) del artículo 5° de la Ley N° 28736, a fin de establecer que la intangibilidad de las reservas indígenas a favor de los PIACI sea entendida como la prohibición estricta del ingreso de agentes externos, foráneos o terceros.

*blos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, incluidas zonas de amortiguamiento*⁷⁰.

- Conforme con ello, es fundamental adecuar la legislación nacional a los estándares internacionales para garantizar la protección de los PIACI de la Amazonía peruana. Se considera importante que el proceso de debate incluya a las organizaciones representativas de pueblos indígenas y a las entidades del Estado involucradas con la protección de los PIACI (Presidencia del Consejo de Ministros, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Cultura, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Salud, gobiernos regionales).

El 10 de mayo de 2020, mediante DL N° 1489, se aprobó el Decreto Legislativo que establece Acciones para la Protección de los Pueblos Indígenas u Originarios, en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por el COVID-19. La estrategia planteada se articula en torno a 5 ejes:

- Respuesta sanitaria: El Ministerio de Salud dirigirá las medidas orientadas a prevenir y responder a la propagación del COVID-19, tales como: diagnóstico de casos, vigilancia epidemiológica y acciones de prevención en localidades indígenas, entre otras.
- Control territorial: La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas dirigen y coordinan las acciones de control y supervisión del tránsito fluvial y terrestre en las zonas donde viven los pueblos indígenas, a fin de prevenir el ingreso de personas que los pongan en riesgo.
- Abastecimiento de bienes de primera necesidad: El Ministerio de Cultura identificará las comunidades y pueblos indígenas en situación de vulnerabilidad para la entrega de productos o alimentos de primera necesidad.
- Información y alerta temprana: el Ministerio de Cultura y Ministerio de Salud dirigirán las estrategias de comunicación y difusión de

70 Cfr. CIDH. 2013. "Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos", p.81. Asimismo, las Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial elaboradas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012) coinciden con esta recomendación (ver párrafos 40, 52, 53, 55, 57 y 68).

información relevante y culturalmente adecuada sobre el estado de emergencia a los pueblos indígenas.

- Protección de los PIACI: el Ministerio de Cultura y Ministerio de Salud fortalecerán el monitoreo en las áreas con PIACI, para la implementación de medidas de seguridad sanitaria.

Si bien esta medida busca asegurar que el Estado, en sus distintos niveles de gobierno, implemente acciones urgentes y extraordinarias para salvaguardar la vida, salud e integridad de los pueblos indígenas durante la emergencia sanitaria, con especial atención en los pueblos en situaciones de aislamiento y contacto inicial, las deficiencias y brechas en el acceso a servicios de salud intercultural para pueblos indígenas son de larga data e inconmensurables, constituyendo una de las poblaciones con mayor vulnerabilidad y riesgo epidemiológico, no solo por la pandemia del COVID-19, sino por una serie de enfermedades metaxénicas (dengue, leptospirosis, zika, otras), infecciosas (EDAS, IRAS, MERS-CoV, SARS), enfermedades crónicas (tuberculosis, anemia, desnutrición, otras), contaminantes ambientales, y estados patológicos que ponen en grave riesgo la vida y la salud de los pueblos.



Indígenas Asháninkas y Yanesha se aíslan en sus comunidades para evitar ser infectados por COVID-19 / Fuente: Andina, 2020.

Según el III Censo de Comunidades Nativas y I Censo de Comunidades Campesinas 2017, solo el 39% (2,724) de las comunidades nativas y campesinas censadas declararon contar con un establecimiento de salud dentro de su territorio. Analizado por tipo de comunidad se observa que el 44% (1,859) de las comunidades campesinas cuenta con un centro de salud, mientras que en las comunidades nativas la cifra es menor pues sólo el 32% (865) declaró contar con uno⁷¹.

Por su parte, el MINSA (2012) identificó que las causas de muerte más frecuentes en las comunidades nativas son: las neumonías, septicemias, los infartos al miocardio, las fibrosis y cirrosis del hígado. Juntas estas enfermedades suman alrededor del 23% de causas de muerte durante ese año. De acuerdo con el Censo 2017, la neumonía sigue siendo la causa principal de muerte en las comunidades nativas, junto a las infecciones estomacales, en muchos casos producto de la desnutrición, así como por la falta de servicios de agua potable y saneamiento⁷².

En tal sentido, la atención prioritaria a la cobertura integral de salud para los pueblos indígenas debe extenderse más allá del estado de emergencia por la pandemia del COVID-19, que estamos enfrentando a nivel global. De manera conjunta, consensuada y participativa con los propios pueblos indígenas y sus organizaciones representativas, el Estado peruano deberá diseñar las Políticas de Salud Intercultural *ad hoc* a las necesidades y vulnerabilidades de los pueblos indígenas.

Fortalecimiento de Capacidades para la Gestión de Bosques Comunales

Se exhorta al SERFOR:

- Diseñar y desarrollar, de manera conjunta con las Organizaciones Indígenas, Programas Profesionalizados de Capacitación orientado a los líderes y lideresas indígenas sobre los diversos instrumentos de

71 Defensoría del Pueblo. 2019. Informe de Adjuntía N° 002-2019-DP/AMASPPI/PPI “Situación de los derechos de las mujeres indígenas en el Perú”. Lima, Perú. 158 p.

72 MINSA. 2012. Comunidades indígenas: Caracterización de su población, situación de salud y factores determinantes de la salud. Pp. 33. Consultado: 3 de diciembre de 2019. En: <http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/2734.pdf>

planificación y gestión forestal comunitaria, que contienen criterios sobre la aplicación, alcances e interpretación de la legislación forestal y de fauna silvestre, como:

- Resolución de Dirección Ejecutiva N° 159-2018-MINAGRI-SERFOR-DE que aprueba el formato actualizado del Libro de Operaciones de Centros de Transformación Primaria de Productos y Subproductos Forestales Maderables, el cual es de uso obligatorio a partir del 1 de agosto del 2020.
- Informe Legal N° 150-2018-MINAGRI-SERFOR-GG/OGAJ del 28 de junio del 2018: Análisis de la exigencia de la formalización de las cesiones en uso a favor de las Comunidades Nativas para el otorgamiento de sus permisos forestales.
- Informe Legal N°122-2018-MINAGRI-SERFOR-SG/OGAJ del 25 de mayo del 2018: Sobre la emisión diferenciada de permisos de aprovechamiento forestal por parte de las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre - ARFFS.
- Informe Legal N°116-2018-MINAGRI-SERFOR-SG/OGAJ del 14 de mayo del 2018: Requisitos para el otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal en predios privados.
- Informe Legal N° 012-2018-MINAGRI-SERFOR-SG/OGAJ del 15 de enero del 2018: Opinión sobre la formalización de la Cesión en uso en Tierras Forestales y de Protección para Comunidades Nativas.
- Informe Legal N° 221-2017-MINAGRI -SERFOR/OGA del 14 de diciembre del 2017: Alcances de la responsabilidad solidaria del regente y de terceros en el aprovechamiento de recursos forestales en comunidades.
- Informe Legal N° 115-2017-SERFOR/OGAJ del 16 de junio del 2017: Tratamiento confidencial de conocimientos tradicionales en los planes de manejo.
- Informe Legal N° 072-2017-SERFOR/OGAJ del 26 de abril del 2017: Opinión sobre la naturaleza jurídica de las plantaciones forestales establecidas en predios privados y tierras comunales.

- Informe Legal N° 314-2016-SERFOR/OGAJ del 12 de diciembre del 2016: Competencia para otorgar contratos de cesión en uso en el procedimiento de titulación de comunidades nativas; entre otros informes⁷³.
- Adecuar los diversos cursos de capacitación que el SERFOR ofrece en la Plataforma Virtual de Fortalecimiento de Capacidades, a la realidad de cada región y traducir a las diversas lenguas originarias de los pueblos indígenas, a fin de facilitar el acceso y comprensión de los contenidos, tales como:
 - Elaboración de Planes de Manejo Integral del Bosque
 - Mecanismos de Vigilancia y Veeduría Forestal Comunitaria
 - Monitoreo Satelital de la Deforestación y Tala ilegal
 - Sistemas de Trazabilidad de los Productos Forestales y de Fauna Silvestre
 - Bionegocios Sostenibles y Mecanismos de Financiamiento para Servicios Ecosistémicos y Restauración de Ecosistemas Degradados, entre otros.
- Promover y fortalecer la participación de las lideresas y mujeres indígenas en los procesos de toma de decisiones e implementación de la “Agenda 2020: Mujeres y Bosques” (SERFOR, 2020) y en el “Plan de Acción en Género y Cambio Climático en el Perú” (MINAM, 2020).
- Promover la participación de las organizaciones indígenas en el diseño e implementación de Estrategias en el marco del Sistema Nacional de Control Forestal, y en la Estrategia Nacional para reducir el Tráfico de Fauna Silvestre en el Perú 2017 – 2027, y su Plan de Acción 2017 – 2022 aprobada mediante DS N° 011-2017-MINAGRI.

73 Informes jurídicos del SERFOR en: http://app.serfor.gob.pe/transparenciav2/consulta_InformesLegales.aspx

6. Gestión de bosques comunales en el contexto del cambio climático

El 29 de junio del 2014 el Congreso de la República aprobó la Ley N° 30215, Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, la cual *“promueve, regula y supervisa los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos que se derivan de acuerdos voluntarios que establecen acciones de conservación, recuperación y uso sostenible para asegurar la permanencia de los ecosistemas”*⁷⁴.

Los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos son esquemas, herramientas, instrumentos e incentivos para generar, canalizar, transferir e invertir recursos económicos, financieros y no financieros, donde se establece un acuerdo entre contribuyentes y retribuyentes al servicio ecosistémico⁷⁵, orientado a la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos⁷⁶. Las modalidades de los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos se definen de común acuerdo entre los contribuyentes y los retribuyentes por el servicio ecosistémico, según las siguientes modalidades:

- *“Financiamiento de acciones específicas, directas e indirectas, para la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos.*
- *Financiamiento de acciones de desarrollo productivo e infraestructura básica sostenibles en beneficio directo de la población involucrada en el mecanismo.*
- *Otras modalidades acordadas libremente entre las partes”*⁷⁷

74 Art. 1° de la Ley N° 30215.

75 *“Los servicios ecosistémicos son aquellos beneficios económicos, sociales y ambientales, directos e indirectos, que las personas obtienen del buen funcionamiento de los ecosistemas, tales como la regulación hídrica en cuencas, el mantenimiento de la biodiversidad, el secuestro de carbono, la belleza paisajística, la formación de suelos y la provisión de recursos genéticos, entre otros, señalados en el reglamento de la presente Ley. Los servicios ecosistémicos constituyen patrimonio de la nación”.* Art. 3° de la Ley N° 30215.

76 Ibidem.

77 Art. 7° de la Ley N° 30215.

En ese mismo sentido, con fecha 18 de abril de 2018 se aprobó la Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático, tiene por objeto *“establecer los principios, enfoques y disposiciones generales para coordinar, articular, diseñar, ejecutar, reportar, monitorear, evaluar y difundir las políticas públicas para la gestión integral, participativa y transparente de las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, a fin de reducir la vulnerabilidad del país al cambio climático, aprovechar las oportunidades del crecimiento bajo en carbono y cumplir con los compromisos internacionales asumidos por el Estado ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, con enfoque intergeneracional”*⁷⁸.

Considerando que es responsabilidad del Estado promover la inversión pública y privada en la conservación, la recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos, sugerimos:

- Al Ministerio Economía y Finanzas, MINAM, MINAGRI, gobiernos regionales y otras entidades competentes en la gestión de bosques comunales, de manera conjunta con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas a nivel nacional y regional, coordinar, articular, dirigir, diseñar e implementar una Política Nacional Multisectorial en materia de Cambio Climático específica para Pueblos Indígenas, a fin de:
 - Definir y priorizar objetivos estratégicos y acciones de alcance nacional, multisectorial y regional, para reducir los impactos del cambio climático en los pueblos indígenas, así como priorizar la implementación de las medidas de adaptación y mitigación al 2035.
 - Incorporar en los Planes Estratégicos Institucionales y demás instrumentos de planificación de las entidades públicas, en los tres niveles de gobierno, programas presupuestales y proyectos de inversión, -en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, y las IOARR⁷⁹- específicamente orientadas a fortalecer las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático en los territorios ocupados por pueblos

⁷⁸ Art. 1° de la Ley N° 30754.

⁷⁹ Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Rehabilitación y de Reposición (IOARR), establecidas en el Decreto Legislativo N° 1252, DL que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe).

indígenas, así como en los planes de vida de las comunidades, a partir de la revalorización de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas⁸⁰, los enfoques de gestión integral de las cuencas hidrográficas y territorios indígenas⁸¹, gestión ecosistémica de los bosques⁸², y conservación de las reservas de carbono⁸³.

- Promover el fortalecimiento de la Plataforma de Pueblos Indígenas para enfrentar el Cambio Climático (PPICC), en el diseño e implementación de estrategias e instrumentos financieros que contribuyan con la sostenibilidad de las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos que brindan los bosques en tierras comunales, reservas comunales y reservas indígenas, en el marco de la Ley Marco sobre Cambio Climático.
- Brindar asistencia técnica y fortalecer las capacidades de las Organizaciones Indígenas y Comunidades en el diseño e implementación de las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, así como los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos.
- Promover la participación de los pueblos indígenas en el Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Tierras Degradadas, y mecanismos de restauración de bosques y paisajes, entre otras iniciativas afines.

80 *“Recupera, valoriza y utiliza los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas u originarios y su visión de desarrollo armónico con la naturaleza, en el diseño de las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, garantizando la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los mismos”. Art. 3° de la Ley N° 30754.*

81 *“Protege, restaura y gestiona sosteniblemente el ciclo hidrológico y los sistemas hídricos existentes en las cuencas hidrográficas del Pacífico, Atlántico y Titicaca, a través de una gestión y ordenamiento del territorio que prevea su vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático, y que garantice el derecho al agua”. Ibidem.*

82 *“Identifica e implementa acciones para la protección, manejo, conservación y restauración de ecosistemas, particularmente, de los ecosistemas frágiles, como los glaciares y ecosistemas de montaña; los ecosistemas marino-costeros; y las áreas naturales protegidas, a fin de asegurar que estos continúen prestando servicios ecosistémicos”. Ibidem.*

83 *“Promueve la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas u originarios en la protección, conservación y manejo sostenible de los bosques por constituir importantes reservas de carbono, así como recuperar las áreas deforestadas en todo el territorio nacional, a fin de incrementar las áreas destinadas a dichas reservas”.*

- Incentivar la investigación de la funcionalidad de los bosques comunales, que integre el conocimiento científico y los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas.

Todo ello en concordancia con las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, así como con los compromisos internacionales asumidos por el Estado ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Acuerdo de París.

BIBLIOGRAFÍA

AIDSESEP. 2018. *Informe sobre la Situación de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial en la Amazonía Peruana 2018*. Año 02 - No 01. Lima, Perú. 96 p.

Alza, C. & L. Pautrat. 2019. *Un Diseño Institucional Coherente para el Sector Forestal y de Fauna Silvestre en el Perú*. Kené, Instituto de Estudios Forestales y Ambientales. Lima, 45 p. En: <http://www.keneamazon.net/Documents/Kene/Un-diseno-institucional-coherente-para-el-sector-forestal-y-de-fauna-silvestre-en-el-Peru.pdf>

CIDH. 2013. *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*, p.81.

Contraloría General de la República. 2020. *Informe N° 691-2019-CG/AGR-AC, Auditoría de Cumplimiento a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego: “Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor y Certificación Ambiental a Proyectos de Cultivo de Palma Aceitera y Cacao en la Amazonía peruana”*. Lima, Perú. 110 p.

Defensoría del Pueblo. 2017. *Informe de Adjuntía N° 001-2017-DP/AMAS-PPI.MA: “Deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao. Entre la ilegalidad y la ineficacia del Estado”*. Lima, Perú. 133 p.

Defensoría del Pueblo. 2019. *Informe de Adjuntía N° 002-2019-DP/AMAS-PPI/PPI: “Situación de los derechos de las mujeres indígenas en el Perú”*. Lima, Perú. 158 p.

FAO. 2020. *Global Forest Resources Assessment 2020 – Key Findings*. Rome, 16 p. En: <http://www.fao.org/forest-resources-assessment/2020>

FAO. 2020. *Sustainable Development Goals*. En: <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/1511/en/>

Huamán, D. & L. Pautrat. 2018. *Bosques. Una mirada a la Naturaleza y a la Razón en la Amazonía Peruana*. Lima, Perú. 248 p. En: <http://www.keneamazon.net/bosques-una-mirada-a-la-naturaleza-y-a-la-razon-en-la-amazonia-peruana.html>

InfoCarbono (MINAM, 2018). En: <http://infocarbono.MINAM.gob.pe/annios-inventarios-nacionales-gei/ingei-2012/>

IPCC, 2019: *Summary for Policymakers. In: Climate Change and Land: An IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial Ecosystems*. [P.R. Shukla, J. Skea, E. Calvo Buendia, V. Masson-Delmotte, H.- O. Pörtner, D. C. Roberts, P. Zhai, R. Slade, S. Connors, R. van Diemen, M. Ferrat, E. Haughey, S. Luz, S. Neogi, M. Pathak, J. Petzold, J. Portugal Pereira, P. Vyas, E. Huntley, K. Kissick, M. Belkacemi, J. Malley, (eds.)]. In press. 34 p.

MINAGRI. 2013. *Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. Marco Normativo*. Publicada en el Diario Oficial El Peruano. p: 501081 – 501089.

MINAM. 2014. *Estimación de los contenidos de carbono de la biomasa aérea en los bosques de Perú*. Lima, Perú.

MINAM. 2015. *Estrategia Nacional de Humedales. Aprobada mediante D.S. N° 004-2015-MINAM*. Lima, Perú. 53 p.

MINAM. 2016. *Tercera Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Lima, Perú. 329 p.

MINSA. 2012. *Comunidades indígenas: Caracterización de su población, situación de salud y factores determinantes de la salud*. Pp. 33. Consultado: 3 de diciembre de 2019. En: <http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/2734.pdf>

SERFOR. 2017. *Proceso de Formulación del Estándar de Principios, Criterios e Indicadores de Seguimiento y Evaluación de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre*. Lima, Perú. 54 p. En: https://www.serfor.gob.pe/wp-content/uploads/2017/06/Procesos_Libro.pdf

Valencia, N. 2019. *Efectos de la Extracción de Turba en la Composición y Estructura Florística del Bofedal de Milloc, Carampoma, Huarochirí, Lima*.

Tesis para optar el grado de Ingeniero Forestal. Universidad Nacional Agraria La Molina. Lima, Perú. 132 p.

Varsha Vijay; Chantal D. Reid; Matt Finer; Clinton N Jenkins & Stuart L Pimm. 2018. *Deforestation risks posed by oil palm expansion in the Peruvian Amazon*. In: Environmental Research Letter, Vol. 13, N° 11. In: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/aae540/meta>

ISBN: 978-612-4136-22-1



9 786124 113622 1

