Defensoría del Pueblo

RESOLUCIÓN DEFENSORIAL Nº 0017-2010/DP

Lima, 16 JUL. 2010

VISTO:

El Informe Defensorial Nº 151, denominado "La Política Forestal y la Amazonía Peruana: Avances y obstáculos en el camino hacia la sostenibilidad", elaborado por la Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo.

CONSIDERANDO:

Primero.– Competencia de la Defensoría del Pueblo. De acuerdo con lo previsto en el artículo 162° de la Constitución Política del Perú, corresponde a la Defensoría del Pueblo proteger los derechos fundamentales de la persona y de la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

Asimismo, el artículo 26° de la Ley Nº 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, confiere a esta institución atribuciones para emitir resoluciones con ocasión de sus investigaciones, a efectos de formular a las autoridades, funcionarios y servidores de la administración del Estado recomendaciones y recordatorios de sus deberes legales, así como sugerencias para la adopción de nuevas medidas.

En ese marco de actuación, la Defensoría del Pueblo busca promover la protección del derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado para el desarrollo de la vida. Éste constituye un derecho fundamental de la persona y la comunidad y se encuentra reconocido en la Constitución Política del Perú de 1993. Además, la afectación del medio ambiente puede generar serios impactos a las condiciones de vida -presentes y futuras- y disminuir las posibilidades de desarrollo sostenible de las poblaciones locales.

Por estas consideraciones, la actuación de la Defensoría del Pueblo pone atención en la Política Forestal con la finalidad de conocer su estado actual y, de ser el caso, proponer recomendaciones que permitan su fortalecimiento.

Segundo.– Objetivo del Informe Defensorial. El Informe Defensorial analiza las políticas públicas dirigidas al aprovechamiento de los recursos forestales y de la fauna silvestre, en particular los ubicados en la Amazonía, e identifica propuestas de cambio que contribuyan a la realización del derecho a un ambiente adecuado y otros derechos vinculados con éste.

Asimismo, el presente Informe aborda temas vinculados con la conservación y la gestión de los bosques naturales desde un enfoque de derechos. Se evalúan las políticas y las normas nacionales sobre la materia, así como su proceso de reforma. Del mismo modo, en el Informe se evalúa el proceso de transferencia de las

funciones forestales a los Gobiernos Regionales y la situación de las oficinas a cargo de la prevención y control de los productos forestales. Finalmente, se subraya el rol que cumplen la transparencia y el acceso a la información pública en la gestión forestal.

Tercero.– La política forestal y el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida. Conforme al artículo 66° de la Constitución Política del Perú, los recursos naturales, renovables y no renovables, son Patrimonio de la Nación y el Estado es soberano en su aprovechamiento. Los recursos forestales y de fauna silvestre, en su condición de Patrimonio de la Nación, requieren que el Estado procure su aprovechamiento sostenible, creando el marco jurídico que lo permita, así como los medios necesarios para controlar y supervisar las actividades de los titulares de los títulos habilitantes a quienes se les ha otorgado el uso y disfrute de dicho patrimonio.[1]

Los bosques naturales constituyen una fuente de sustento y un referente de la identidad cultural de los pueblos indígenas. Cumplen un rol fundamental en la conservación de la biodiversidad, en la protección de los suelos, así como en el ciclo hídrico. En general, los recursos forestales proporcionan significativas oportunidades para el desarrollo sostenible, que no se agotan en el aprovechamiento y el comercio de la madera.

Por ello, una visión integral de la política forestal debe tomar en cuenta las múltiples posibilidades que genera el manejo diversificado de los bosques naturales, incluyendo los recursos no maderables y el turismo sostenible. En síntesis, el buen manejo del bosque y la distribución equitativa de sus beneficios se pueden convertir en herramientas de lucha contra la pobreza y propiciar oportunidades de prosperidad para la población local, en particular para los pueblos indígenas, así como servicios ambientales para todo el país.

La deforestación y la degradación de los bosques pueden implicar la vulneración de derechos fundamentales, en particular el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para vivir. Esto puede afectar directamente a las condiciones de vida de las poblaciones, disminuyendo sus posibilidades de prosperidad y sostenibilidad; en especial, de aquellas personas que habitan en los bosques.

Las políticas públicas, en particular las orientadas al desarrollo rural de las poblaciones asentadas en los bosques, deben estar dirigidas a promover y garantizar un aprovechamiento diversificado de los beneficios que los recursos naturales de los ecosistemas forestales pueden proporcionar. Dichas políticas deben estar orientadas a asegurar la conservación y el uso sostenible de dichos recursos, así como la distribución equitativa de los beneficios del bosque con la finalidad de garantizar el goce pleno del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida.

[1] De acuerdo con el Tribunal Constitucional en la STC EXP N.° Nº 01206-2005-PA/TC [fundamento 11].

Cuarto.– Sobre la evaluación de las políticas forestales. El desarrollo forestal sostenible demanda que se creen las condiciones y los incentivos que impulsen dicho proceso. Solo una administración estatal sólido podrá promover eficazmente el desarrollo de actividades sostenibles en los bosques naturales, para lo cual no solo se requiere un mayor presupuesto, sino mayores capacidades de gestión en los ámbitos nacional, regional y local. Los resultados de la supervisión realizada muestran que las instituciones encargadas del desarrollo forestal sostenible no cuentan aún con todos los recursos y capacidades necesarias. Por dicha razón se debe priorizar la atención de este déficit, considerando especialmente el caso de los Gobiernos Regionales, a los cuales se está transfiriendo la gestión de los recursos forestales en sus circunscripciones.

Los esquemas de manejo y ordenamiento forestal, las actividades de aprovechamiento sostenible están dirigidas a la conservación de los bosques y a su uso sostenible, de tal forma que los servicios que proveen puedan mantenerse en el tiempo, pudiendo ser disfrutadas por las generaciones presentes y futuras.

Por su parte, la incorporación del Anexo Forestal en el Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Promoción Comercial entre el Perú y los Estados Unidos constituye un hecho relevante, que forma parte de las tendencias actuales de incorporar consideraciones ambientales y sociales como parte de las políticas comerciales internacionales, así como la preocupación de asegurar la procedencia legal de los productos forestales en el comercio internacional.

El cumplimiento de dichos compromisos debe ser abordado desde una perspectiva integral, que entienda dicho proceso como una oportunidad para el desarrollo de una reforma que conduzca al país hacia una regulación forestal moderna, orientada hacia la sostenibilidad. En tal sentido, el proceso de reforma de la política forestal, derivado del cumplimiento de dichos compromisos, no se debe limitar a estos últimos, sino que debe ser ubicado dentro de un proceso más amplio, de mediano y largo plazo.

Quinto.– En relación con el proceso de revisión y actualización de la legislación forestal y de fauna silvestre. Se debe destacar el Proyecto de Ley Nº 4141/2009–PE, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, recientemente remitido por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República, resultado de un proceso en el que participaron diversas entidades del sector público, del sector privado y de la sociedad civil.

En ese sentido, el Proyecto de Ley Nº 4141/2009–PE, así como la Política Nacional Forestal en proceso de elaboración, debe otorgarle un mayor nivel jerárquico a la Autoridad Nacional Forestal y definir su adscripción sectorial. En razón de su vinculación con la biodiversidad, los servicios ambientales y la agenda del cambio climático global, resulta apropiado adscribir el sub Sector Forestal al Sector Ambiente.

El proceso de revisión y actualización de la normatividad forestal se inició con las propuestas de la Política Nacional Forestal y de una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre. No obstante, con la dación de estos instrumentos legales no

culmina el proceso de reforma normativa. Una vez aprobada la nueva ley Forestal se debe formular su Reglamento, así como revisar y actualizar las normas de menor rango que definen los lineamientos técnicos de actuación de las Administraciones Técnicas y de los Gobiernos Regionales.

Del mismo modo, se deben incluir mecanismos de gobernabilidad que permitan la participación de los distintos actores en el diseño e implementación de las políticas públicas del Sector. En particular, se debe integrar en dichos procesos a los pueblos indígenas y a las comunidades locales.

Sexto.– Sobre el proceso de descentralización de las funciones en materia forestal. El proceso de transferencia de funciones debe considerar la transferencia del personal, el acervo documentario, los bienes y los recursos presupuestales. Así, el Estado debe promover y fortalecer el proceso de descentralización respecto a las competencias en materia forestal de manera que sea conducido en forma ordenada y responsable, tanto por los sectores que transfieren las competencias en materia forestal, como por los Gobiernos Regionales que deben asumir las competencias en esta materia.

Desde noviembre del 2009, fecha en la que culminó la primera transferencia de funciones en Loreto y San Martín, el proceso de descentralización ha avanzado, pero presenta varios aspectos pendientes de suma importancia.

Por ejemplo, se puede señalar que cuatro de los Gobiernos Regionales supervisados –Loreto, San Martín, Ucayali y Madre de Dios– han culminado el proceso de transferencia de competencias en materia forestal. No obstante, aún se encuentra pendiente la transferencia de los recursos financieros.

De otro lado, en dichas circunscripciones tampoco se han fortalecido las capacidades de los funcionarios responsables de asumir las funciones en materia forestal. Asimismo, se requiere actualizar los instrumentos de gestión (ROF, TUPA, CAP y MOF, entre otros). Se puede señalar que los Gobiernos Regionales de Amazonas, Junín, Pasco y Huánuco –con superficies de bosques naturales dentro de su circunscripción– no han culminado aún el proceso de transferencia de funciones en materia forestal y el tema no representa una prioridad en sus agendas.

Los Gobiernos Regionales que poseen una parte de sus circunscripciones en la Amazonía –como, por ejemplo, Junín, Pasco y Huánuco– tienen sus sedes alejadas de las áreas con mayores recursos forestales y, en la mayoría de los casos, carecen de presencia en las zonas amazónicas más alejadas. Por lo tanto es esencial que los Gobiernos Regionales revisen y actualicen sus instrumentos de gestión para cumplir con las responsabilidades forestales recibidas, y mejorar las condiciones de los órganos que asuman las tareas de prevención y control de los recursos forestales.

De acuerdo con lo dispuesto por el Decreto Supremo Nº 053–2010–PCM, publicado el 5 de mayo del 2010, el plazo para culminar el proceso de transferencia de funciones vence el 31 de diciembre del 2010. En razón de ello, y en

tanto no culmine dicho proceso, la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre deberá atender a las Administraciones Técnicas, las Sedes y los Puestos de Control de manera que puedan seguir ejerciendo sus funciones con las condiciones y recursos necesarios.

Séptimo.– Transparencia y acceso a la información pública en la política forestal. La supervisión realizada ha permitido constatar la necesidad de que el Estado preste especial atención a los mecanismos efectivos que aseguren la transparencia y el acceso a la información pública en la gestión forestal, como medida necesaria para la prevención de la corrupción.

En efecto, es necesaria la creación de herramientas que complementen y fortalezcan los controles normativos y los mecanismos de verificación relacionados con la extracción y el comercio de productos madereros. Esta problemática se encuentra relacionada con la creación del Sistema Nacional de Información y el Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre, así como el manejo de un sistema de verificación del origen legal, igual o similar a la denominada cadena de custodia (CoC por sus siglas en inglés).

Un aspecto fundamental en la mejora de la gestión del Sector Forestal es poder asegurar el origen legal de la madera, desde su extracción hasta la exportación (trazabilidad) mediante el Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre. Esta constituiría una herramienta efectiva para la prevención de la corrupción. De esta forma, se promueve y facilita la incorporación del principio de transparencia y el derecho al acceso a la información pública en las entidades del Estado en los ámbitos nacional y regional.

Octavo.– Resultados de la segunda supervisión forestal realizada por la Defensoría del Pueblo. El informe detalla los resultados de la supervisión de diversas instituciones con competencia en materia forestal, entre las que se puede identificar al Ministerio de Agricultura, los Gobiernos Regionales, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) y el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), incluyendo un total de 81 oficinas pertenecientes a estas entidades.

Los resultados obtenidos han confirmado la necesidad de fortalecer la institucionalidad forestal. Muestra de ello es que 38 oficinas –entre las que se incluyen las Sedes y los Puestos de Control de las Administraciones Técnicas y Gobiernos Regionales a cargo de la prevención y control de los productos forestales que fueron supervisadas– cuentan en promedio con un equipo constituido solo por tres personas. Además, solo tres de dichas oficinas poseen camionetas en buen estado y solo una de ellas conserva un bote operativo. La aplicación efectiva de las normas y políticas forestales depende de las capacidades de gestión existentes.

Noveno.– Sobre el acceso de los Pueblos Indígenas a la comercialización de los recursos forestales de sus bosques comunales. El Estado debe brindar las facilidades y medios necesarios a los pueblos indígenas para que puedan beneficiarse de la comercialización de los recursos naturales de sus bosques comunales. Estas políticas se deben orientar a conferir a la población

indígena un rol en la gestión de los recursos forestales, así como a brindarle oportunidades para salir de la situación de pobreza existente.

Así por ejemplo, es necesario modificar los términos de referencia y la directiva para el otorgamiento de permisos para el aprovechamiento forestal en bosques de comunidades nativas, a fin de generar las facilidades y condiciones necesarias para que dichas comunidades puedan acceder a la comercialización formal de los recursos de los bosques.

Décimo.– Sobre el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). Las Jefaturas de Áreas Naturales Protegidas pertenecientes al SERNANP muestran una considerable mejora, lo que concuerda con el aumento del presupuesto de esta institución del 2009 al 2010. Esto se ha visto reflejado, por ejemplo, en el aumento de personal, y la mejora en la implementación de equipos y transporte, entre otros.

Si bien el SERNANP ha incrementado su presupuesto de S/. 13`231, 000 en el 2009 a S/. 40`759,973 en el 2010, se ha constatado que aún se encuentran en proceso de fortalecimiento e implementación algunas de las Jefaturas supervisadas.

Del mismo modo, se hace necesario mejorar la prevención y control de las actividades de extracción ilegal de recursos naturales en las Áreas Naturales Protegidas, entre ellas la tala ilegal. Además se requiere fortalecer las capacidades de las Jefaturas de las Áreas Naturales Protegidas, así como la coordinación de acciones entre éstas y el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú (PNP), los Gobiernos Regionales y las Administraciones Técnicas.

Undécimo.– Sobre el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR). La creación del OSINFOR como organismo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros y responsable de la supervisión de los títulos habilitantes otorgados para el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre constituye, sin duda, un avance importante en el fortalecimiento de la institucionalidad forestal.

Las oficinas desconcentradas del OSINFOR se encuentran en proceso de implementación. Al igual que las demás oficinas, presentan dificultades respecto a la capacidad operativa, ya que no cuentan con personal que pueda atender a los usuarios y no manejan la información requerida, de acuerdo con su competencia. Una de las principales dificultades que debieron encarar estas oficinas fue la supervisión de los permisos para el aprovechamiento forestal maderable con fines comerciales otorgados a las comunidades nativas.

Por ello, es necesario fortalecer la capacidad de los funcionarios asignados a sus oficinas desconcentradas, a fin de que puedan ejercer apropiadamente sus responsabilidades. Del mismo modo, es conveniente que OSINFOR incorpore dentro de su manual de supervisión, disposiciones específicas sobre la coordinación e ingreso a las comunidades nativas que tienen permisos para el aprovechamiento forestal con fines comerciales.

Es recomendable que las oficinas desconcentradas obtengan la capacidad de dar respuesta a los usuarios que lo requieran, en el marco de las funciones que se les ha encomendado en el artículo 50° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.

SE RESUELVE:

Artículo Primero.– APROBAR el Informe Defensorial Nº 151, denominado "La Política Forestal y la Amazonía Peruana: Avances y obstáculos en el camino hacia la sostenibilidad", elaborado por la Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo.

Artículo Segundo.– EXHORTAR al Congreso de La República a priorizar el debate de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre presentada por el Poder Ejecutivo.

Artículo Tercero.– RECOMENDAR al Congreso de la República:

a) Elevar el nivel jerárquico de la Autoridad Nacional Forestal dentro del Poder Ejecutivo.

b) Adscribir el Sub Sector Forestal al Sector Ambiente.

c) Incorporar en el proceso de aprobación de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre medidas orientadas a asegurar la participación de los principales actores involucrados, en particular a los pueblos indígenas, mediante sus instituciones representativas, de conformidad con lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Artículo Cuarto.– RECOMENDAR a la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio del Ambiente elaborar un proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial que permita integrar el ordenamiento forestal con otros de carácter sectorial (turístico, áreas protegidas, concesiones sobre recursos naturales, etc.).

Artículo Quinto.– EXHORTAR al Ministerio de Agricultura:

a) Culminar el proceso de elaboración y aprobar la Política Nacional Forestal.

b) Implementar el Plan Nacional Anticorrupción del Sector Forestal en el marco de una plataforma como la Comisión Nacional de Lucha contra la Tala Ilegal o similar.

Artículo Sexto.– RECOMENDAR al Ministerio de Agricultura:

a) Aprobar la propuesta de Decreto Supremo para el otorgamiento de los contratos de cesión en uso de las comunidades nativas, elaborada por la Mesa Nº 2 del Grupo Nacional de Coordinación.

b) Adecuar el proceso de otorgamiento de los permisos forestales a las condiciones que encaran las comunidades nativas, mediante mecanismos, procedimientos y herramientas dirigidas a la simplificación del procedimiento administrativo, la disminución de costos para acceder a los permisos, así como la difusión y la capacitación respecto al procedimiento administrativo, la elaboración del Plan de Manejo Forestal y los beneficios y responsabilidades que acarrea la obtención de un permiso forestal.

c) Actualizar e implementar la Estrategia Nacional Forestal, incorporando las modificaciones respecto a la institucionalidad y la legislación forestal.

d) Actualizar e implementar la Estrategia Nacional de Lucha contra la Tala Ilegal, incorporando el Plan Nacional Anticorrupción del Sector Forestal.

e) Elaborar y aplicar un programa de apoyo al proceso de descentralización de las funciones en materia forestal, a fin de fortalecer las capacidades del personal de los Gobiernos Regionales antes de culminar el proceso de transferencia de funciones en materia forestal.

Artículo Séptimo.– RECOMENDAR al Ministerio de Agricultura, al Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA) y a los Gobiernos Regionales incluir en el Plan Estratégico Institucional (PEI), y en otros documentos de planificación, el fortalecimiento de la capacidad de las comunidades nativas para el aprovechamiento sostenible y la comercialización de los recursos forestales.

Artículo Octavo.– RECOMENDAR al Ministerio de Agricultura y al Ministerio de Economía y Finanzas:

a) Concluir formalmente el proceso de transferencia de funciones en materia forestal respecto de los Gobiernos Regionales de Amazonas, Huánuco, Pasco y Junín. Al mismo tiempo, transferir a dichos gobiernos los recursos necesarios, ordinarios y directamente recaudados, para el debido sostenimiento de las nuevas funciones asumidas.

b) Transferir los recursos necesarios, ordinarios y aquellos que son recaudados por estos conceptos, a los Gobiernos Regionales de San Martín, Loreto, Ucayali y Madre de Dios, para el debido sostenimiento de las nuevas funciones asumidas en materia forestal.

Artículo Noveno.– RECOMENDAR al Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR):

a) Diseñar e implementar un programa especial dirigido a fortalecer la capacidad de los funcionarios asignados a sus oficinas desconcentradas, a fin de que puedan ejercer apropiadamente sus responsabilidades.

b) Incorporar, dentro de su manual de supervisión, disposiciones específicas sobre la coordinación e ingreso a las comunidades nativas que tienen permisos para el

aprovechamiento forestal con fines comerciales, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres, tradiciones y sus instituciones.

Artículo Décimo.– RECOMENDAR a los Gobiernos Regionales:

a) Otorgar a las oficinas que ejerzan las funciones en materia forestal el nivel jerárquico adecuado en su estructura orgánica, acorde con la importancia de los bosques en la Región.

b) A los Gobiernos Regionales de Amazonas, Junín, Pasco y Huánuco, elaborar y aprobar sus instrumentos institucionales y de gestión (ROF, MOF, TUPA y CAP), así como las herramientas o procedimientos que incorporen las funciones en materia forestal transferidas en el marco del proceso de descentralización a los Gobiernos Regionales.

c) A los ocho gobiernos regionales supervisados, revisar y actualizar sus instrumentos de gestión de modo tal que faciliten el ejercicio de las competencias en materia forestal otorgadas, en particular la definición de las funciones y competencias de las oficinas que conforman la estructura orgánica de las oficinas responsables de asumir las competencias en materia forestal.

Artículo Undécimo.– ENCARGAR el seguimiento de las recomendaciones del Informe Defensorial N° 151 a la Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo.

Artículo Decimosegundo.– INCLUIR la presente Resolución Defensorial en el Informe Anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

Beatriz Merino Lucero
DEFENSORA DEL PUEBLO