

Oficio Múltiple n° 003-2022-DP/PAD

Lima, 4 de octubre de 2022

Señora

Nilza Chacón Trujillo

Presidenta

Comisión Agraria

Congreso de la República

Presente. -

Señora

María Taipe Coronado

Presidenta

Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología

Congreso de la República

Presente. -

Asunto: Opinión sobre los proyectos de ley 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR, autógrafa observada por el presidente de la república, que propone modificar la ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarle y, al mismo tiempo, expresarle nuestra posición institucional contraria a los proyectos de ley 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR, autógrafa observada por el presidente de la república¹, que propone modificar la ley n° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal (en adelante autógrafa observada), poniendo en riesgo nuestra diversidad biológica y los valores científicos y culturales que aportan a la población y al desarrollo sostenible.

En efecto, la autógrafa observada no solo contraviene la finalidad y objeto de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, sino que también vulnera los mandatos constitucionales del Estado de promover el uso sostenible de los recursos naturales² y la diversidad biológica³, así como el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada⁴, poniendo en grave riesgo la protección de un conjunto de derechos humanos, como el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de las personas⁵.

Es importante señalar que la autógrafa observada tendrá mayores repercusiones en los derechos de los pueblos indígenas, puesto que los bosques tienen vinculación con sus tierras y territorios, dado que forma parte de su desarrollo integral como colectividad⁶. Al respecto, consideramos

¹ La autógrafa fue observada por la Presidencia de la República, a través del oficio N° 250-2022-PR del 8 de agosto de 2022; tal y como fue recomendado por la Defensoría del Pueblo a través del oficio N° 0194-2022-DP, dirigido a la Presidencia del Consejo de Ministros. Asimismo, el Pleno del Congreso de la República aprobó su retorno a la Comisión Agraria y su pase a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología en sesión del 29 de agosto del 2022.

² Artículo 67 de la Constitución Política del Perú.

³ Artículo 68 de la Constitución Política del Perú.

⁴ Artículo 69 de la Constitución Política del Perú.

⁵ Inciso 14 del "Convenio 169 de la OIT sobre pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes", aprobado mediante Resolución Legislativa N° 26253.

⁶ Tal como ha sido recogido en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

necesario recordar que la Ley Forestal y de Fauna Silvestre es considerada como la primera medida legislativa sometida a consulta previa⁷. No obstante, advertimos que esta situación u otras relacionadas a posibles afectaciones de pueblos indígenas, no ha sido desarrollada en la exposición de motivos de las iniciativas legislativas que dieron origen a la autógrafa.

Es oportuno recordar que casi el 60% del territorio nacional está cubierto de bosques, siendo la Amazonía la región en la que se encuentra el 94% de los bosques⁸. Estos albergan una de las más altas concentraciones de especies del planeta⁹, por lo que su conservación debe ser prioritaria para el Estado y es indispensable en la lucha contra el cambio climático, de cuyas consecuencias somos unos de los países más vulnerables. Aunado a ello, en los últimos 20 años el Perú ha perdido más de 2.6 millones de hectáreas de bosques¹⁰, que equivalen a la suma de la superficie del Callao, Ica y Tumbes. Solo en el año 2020, la deforestación en el país alcanzó la cifra récord de 203 000 hectáreas¹¹, que equivalen a más de 15 veces la superficie del Callao.

Ahora bien, la autógrafa observada en su Disposición Complementaria Final plantea habilitar a los poseedores y propietarios de predios rústicos con constancia de posesión o título de propiedad¹², para continuar realizando de manera exclusiva actividades agropecuarias en sus predios, sin contar con una adecuada clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor (CTCUM), y las autorizaciones de cambio de uso de suelos y desboque, según corresponda¹³, pese a su importancia para garantizar que las actividades agrícolas y ganaderas se desarrollen únicamente en tierras aptas para cultivos y pastos, y no en tierras forestales o de protección, con o sin cobertura boscosa.

Todo ello en desmedro de las tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección, que permiten el mantenimiento de los bosques y la conservación de las fuentes de agua y cabeceras de cuencas, lo cual es contrario al deber estatal de contar políticas y una legislación coherente para garantizar su protección. Al respecto, cabe recordar que en el Perú el 82% de la deforestación obedece a la tala y quema de bosques para abrir pequeñas chacras, y que el 80% de las áreas que han sido deforestadas para la agricultura y ganadería contaban con tierras no aptas para estas actividades¹⁴, lo que evidencia la imperiosa necesidad de exigir el cumplimiento de las obligaciones anteriormente mencionadas.

Por otro lado, la autógrafa observada plantea que en lugar del Ministerio del Ambiente (Minam), sea el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri) la entidad pública que conduzca los procesos creados para establecer los bosques de producción permanente de las categorías I y II¹⁵, y apruebe la zonificación forestal¹⁶, en perjuicio de la conservación y manejo sostenible de los bosques.

⁷ Más información en: <https://bit.ly/3e1Ocgv>

⁸ <https://www.minam.gob.pe/programa-bosques/peru-pais-de-bosques/>

⁹ JENKINS, Clinton N., PIMMB, Stuart L. y JOPPA, Lucas N. 2013. "Global patterns of terrestrial vertebrate diversity and conservation". Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America. San Luis, 2016, volumen 111, número 28, pp. E2602–E2610. Consulta: 29 de mayo de 2017.

En: <http://www.pnas.org/content/110/28/E2602.full#ack-1>

¹⁰ Minam. Geobosques. Pérdida de bosque (2001 – 2020). En:

<https://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php>

¹¹ Ídem.

¹² Emitidos hasta el inicio de la vigencia de la autógrafa o que estén sujetos a la Ley N° 31145, Ley de saneamiento físico – legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales.

¹³ Única Disposición Complementaria Final de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, según Texto Sustitutorio.

¹⁴ Minam. Geobosques. Pérdida de bosque 2020. En:

<http://www.bosques.gob.pe/archivo/brochure-deforestacion-pnrb.pdf>

¹⁵ Modificación del artículo 33 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, según Texto Sustitutorio.

¹⁶ Modificación del artículo 29 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, según Texto Sustitutorio.

Cabe recordar que el Minam tiene a su cargo la rectoría del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), que comprende las entidades públicas de los tres niveles de gobierno que ejercen competencias y funciones sobre el ambiente y los recursos naturales¹⁷, mientras que el Midagri promueve las actividades agrícolas y ganaderas en su condición de ente rector de dichos subsectores.

En tal sentido, es de vital importancia que sea el Minam, y no el Midagri, la institución responsable del Estado para establecer los bosques de producción permanente de las categorías I y II, así como para aprobar la zonificación forestal, con el fin de garantizar la articulación técnica y objetiva entre el uso del recurso forestal y de fauna silvestre, y otros recursos naturales, bajo un enfoque ecosistémico que privilegia la evaluación de las potencialidades y limitaciones del territorio, utilizando criterios físicos, biológicos, ambientales, sociales, económicos y culturales, entre otros.

Resulta pertinente señalar que los graves riesgos detallados por la Defensoría del Pueblo también han sido advertidos por el Minam y el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor); entidades que han manifestado públicamente su rechazo al texto sustitutorio, debido a los serios impactos que su promulgación podría generar en la diversidad biológica del país.¹⁸

Como lo hemos señalado anteriormente, la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, fue la primera ley sometida a un proceso de consulta previa a los pueblos indígenas u originarios antes de su aprobación legislativa, debido a que en su contenido existían disposiciones que incidían en sus derechos. Al respecto, es importante recordar que el Convenio 169 de la OIT, que fue ratificado por el Estado peruano el 26 de noviembre de 1993 y entró en vigencia en 1995, establece en su artículo 6 que toda medida legislativa o administrativa que el Estado busque implementar y que afecte directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas debe ser sometida a un proceso de consulta previa.

Para ahondar en el tema, el Tribunal Constitucional ha señalado que tratándose de medidas legislativas, existe la necesidad de distinguir cuando menos tres modos en que pueden ser objeto de consulta previa: i) medidas dirigidas a regular aspectos que conciernen en forma exclusiva a los pueblos indígenas; ii) normas de alcance general que podrían implicar una afectación “indirecta” a los pueblos indígenas; y, c) medidas específicas relacionadas con pueblos indígenas dentro de normas de alcance general¹⁹.

En ese sentido, considerando que el desarrollo normativo de la autógrafa en cuestión contiene regulaciones que impactarán en los derechos de los pueblos indígenas, es imprescindible que el Congreso de la República evalúe si corresponde la implementación de espacios de participación indígena o un proceso de consulta previa, bajo las premisas del Tribunal Constitucional.

En atención a lo expuesto, la Defensoría del Pueblo sostiene que la autógrafa válida y promueve la ilegalidad, poniendo en riesgo la institucionalidad ambiental, el ordenamiento territorial y forestal, así como la conservación de los bosques y la biodiversidad que albergan, afectando los derechos humanos de la población, particularmente de los pueblos indígenas de la Amazonía, cuya identidad, cultura y vida dependen de los bosques y los recursos y servicios que provee.

¹⁷ Numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N° 28145.

¹⁸ Minam. Comunicado del 14 de julio de 2022. En: <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/631804-texto-sustitutorio-de-proyectos-de-ley-649-2021-y-894-2021-aprobados-por-el-poder-legislativo-ponen-en-riesgo-nuestra-diversidad-biologica> ; Serfor. Comunicado del 14 de julio de 2022.

En: <https://twitter.com/SerforPeru/status/1547721417885503496?s=20&t=bGJhSmqhAlMndS4TB3lhSA>

¹⁹ STC N° 022-2009-PI/TC, fundamentos jurídicos 19 al 23.

De acuerdo con lo expuesto, en el marco de nuestras competencias establecidas en el artículo 162 de la Constitución Política del Perú, la Defensoría del Pueblo recomienda a la Comisión Agraria y a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología archivar los proyectos de ley 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR, autógrafa observada por el presidente de la república, que propone modificar la ley n° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal.

Sin otro particular, me valgo de la oportunidad para expresarle mi consideración y estima.

Atentamente,



[Handwritten signature]
ALICIA ABANTO CABANILLAS
Primera Adjunta (e)
DEFENSORÍA DEL PUEBLO

AMASPPPI