



Lima, 17 de enero de 2013

Carta N° 003-2013/SPDE

Sr.

MILTON VON HESSE LA SERNA

Ministro de Agricultura

Av. Alameda del Corregidor N° 155, La Molina

Presente.-



De nuestra mayor consideración:

Reciba los más cordiales saludos a nombre de la institución *Sociedad Peruana de Ecodesarrollo-SPDE*, organización civil sin fines de lucro, cuyo fin prioritario es consolidar las bases del desarrollo humano sostenible de manera participativa y concertada con los actores del país, desde los aspectos del ordenamiento y gestión territorial; conservación y protección de la biodiversidad, gestión de los recursos naturales y medio ambiente.

Por medio de la presente, nos dirigimos a usted a propósito de las diversas declaraciones que vienen realizando vuestro despacho en relación a la promoción de políticas agrarias, con el propósito de instalar 50 000 nuevas hectáreas de palma aceitera en la Amazonía peruana¹ en los próximos diez años. Al respecto, nuestra institución reitera su preocupación² por las políticas de promoción de cultivos agroenergéticos y de expansión agrícola en la Amazonía peruana lideradas por el Ministerio de Agricultura, sin observar la ineficacia de la normativa vigente para evitar que dichas políticas de inversión y expansión agraria de los cultivos agroenergéticos, auspiciadas por vuestra cartera, propician la deforestación de áreas boscosas y el tráfico de tierras para fines agropecuarios u otras actividades que afectan la cobertura vegetal, el uso sostenible y la conservación del recurso forestal; escenario contrario a la obligación constitucional que tiene el Estado de proteger el Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación y su diversidad biológica, en su calidad de ente administrador responsable de las políticas y normativas que rigen la gestión de los recursos naturales³; así como del Ministerio de Agricultura en su calidad de ente rector del Sector Forestal y de Fauna Silvestre, conforme a su normativa vigente⁴.

En tal sentido, nuestra institución viene alertando que al amparo del Decreto Supremo N° 015-2000-AG⁵, que declara de interés nacional la instalación de cultivos de palma aceitera, se vienen adjudicando grandes extensiones de terrenos para la instalación de monocultivos agroenergéticos en la Amazonía peruana, sin observar que esta norma también exige la aprobación de estudios que determinen las áreas deforestadas que cuenten con potencial para

¹"Perú podría contar con 500,000 hectáreas de palma aceitera en 10 años", publicación realizada en la Agencia Andina, el día 14 de octubre de 2012.

² Argumentos expuestos mediante Carta N° 060-2012-SPDE y Carta N° 097-2012-SPDE, de fecha 02 de abril de 2012 y 27 de junio de 2012, respectivamente.

³ El Art. 67° de la Constitución Política del Perú señala como deber del Estado la promoción del uso sostenible de los recursos naturales. Asimismo, el Art. 68° dispone que el Estado se encuentra obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las Áreas Naturales Protegidas.

⁴ Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308 y demás normas conexas.

⁵ Art. 3° del Decreto Supremo N° 015-2000-AG.



el desarrollo de las plantaciones de palma aceitera, los cuales deben identificar la capacidad de los suelos aptos para uso agrícola y determinar las áreas que cumplan con los requerimientos óptimos para el cultivo de palma aceitera (pH, drenaje, pendiente, entre otros), además de asegurar la disponibilidad de las áreas luego de un saneamiento físico legal, así como establecer las **salvaguardas necesarias** para evitar que dicho mecanismo se convierta en un incentivo para la deforestación, la invasión de bosques y su conversión en áreas agrícolas, tráfico de tierras, entre otros ilícitos que afectan la integridad del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre Nacional.

Esta situación se ve agravada con la existencia de numerosos vacíos legales en la normatividad forestal, no obstante ser el Ministerio de Agricultura el ente rector del Sector Forestal y de Fauna Silvestre, situación que propicia la conversión de tierras de capacidad de uso mayor de suelo forestal y tierras de protección en tierras agropecuarias, conforme se detalla a continuación:

❖ **Redimensionamiento de Bosques de Producción Permanente (BPP)**

Al respecto, la Resolución Ministerial N° 0434-2006-AG, establece los supuestos para el redimensionamiento de los BPP, entre los que destacan:

- Identificación de áreas cuyo sustento técnico determine que no corresponden a bosques naturales primarios con características bióticas y abióticas, aptas para el aprovechamiento de recursos forestales y de fauna silvestre.
- Superficies que mediante estudios ambientales, económicos y sociales se determine que no deben continuar como Bosque de Producción Permanente.

No obstante lo señalado, se ha omitido establecer los estándares para la presentación y evaluación de los referidos informes técnicos, que contendrían el sustento técnico y legal para determinar que un bosque primario deje de ser calificado como tal, y pasar a ser considerado área para cultivo agropecuario.

En igual sentido, se verifica que en lo referente a los “estudios ambientales, económicos y sociales” que se exigen para determinar que una superficie no deba continuar como Bosque de Producción Permanente, adolece de una adecuada regulación, esto es, inexistencia de procedimientos para la presentación de dichas solicitudes, así como una ausencia de estándares mínimos de los cuales el funcionario se pueda valer para la correcta evaluación y posterior aprobación de las solicitudes de redimensionamiento de los bosques de producción permanente, evitando la discrecionalidad por parte de los funcionarios de su sector en este tipo de decisiones que afectan a los bosques.

Así, la ausencia de herramientas que permita al funcionario público ponderar con criterio objetivo la procedencia o no de una solicitud de redimensionamiento, entre los que se encuentran los impactos negativos que acarrea deforestar bosques primarios para la instalación de monocultivos, lo cual genera desconfianza e inseguridad jurídica en cuanto al proceder de la administración al vulnerar los principios de legalidad⁶, imparcialidad⁷ y predictibilidad⁸, contemplados en la Ley del Procedimiento Administrativo General.

⁶ Principio de Legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo a los fines para los que le fueron conferidas.



❖ Reclasificación de Tierras

El Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-AG⁹ permite caracterizar el potencial de suelos en el ámbito nacional, determinado su capacidad e identificando sus limitaciones, correspondiendo su aplicación a los usuarios del suelo en el **contexto agrario**, la Zonificación Ecológica Económica y el Ordenamiento Territorial, las instituciones públicas y privadas, así como por los gobiernos regionales y locales. En tal sentido, esta norma señala que, como sistema dinámico, permite la reclasificación de una unidad de tierra cuando los cambios de los parámetros edáficos o de relieve, hayan incidido en el cambio de su capacidad de uso, producto de prácticas tecnológicas adecuadas como, irrigación, rehabilitación de condiciones salinas y mal drenaje, andenería y otras¹⁰.

Según se aprecia, si bien la norma permite la reclasificación de suelos, no establece una prohibición para la reclasificación de tierras con capacidad de uso mayor forestal y de capacidad de uso mayor para protección, con o sin cobertura vegetal, para ser utilizadas como tierras agropecuarias, **situación que permite categorizar áreas de terrenos de capacidad de uso mayor forestal o de protección en tierras de uso agropecuario, disposición contraria a lo dispuesto en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763¹¹**. Si bien la propia Ley establece que una vez ésta entre en vigencia, deberá adecuarse el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor con dicho cuerpo normativo, la reclasificación de tierras aptas para producción forestal o de protección como tierras aptas para cultivo en limpio, cultivos permanentes o para pastos, que viene realizando la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios continúa siendo plausible, no obstante ser contrario al marco normativo forestal.

En este contexto, nuestra institución viene alertando que grandes empresas agroindustriales de capitales nacionales y extranjeros, dedicadas al cultivo de *Elaeis guineensis*, vienen presentando antes los Gobiernos Regionales solicitudes de reclasificación de suelos, quienes a su vez, mediante Informes Técnicos poco sustentados, dirigen dichas solicitudes a la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Agricultura, a fin que esta última apruebe la reclasificación de tierras aptas para producción forestal a tierras aptas para monocultivos agrícolas, sin observar que esta entidad no cuenta con procedimientos o estándares ambientales ni sociales especializados y orientados a la realidad de la Amazonía peruana.

De igual manera, nuestra institución señala que el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor establece que si bien el Ministerio de Agricultura, a través de su órgano competente, tiene a su cargo la clasificación de las Tierras Según su Capacidad de Uso Mayor en el ámbito nacional, ello debe ser en concordancia con el Ministerio del Ambiente - MINAM, en su calidad de autoridad encargada de promover la conservación y

⁷ Principio de Imparcialidad.- Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general.

⁸ Principio de Predictibilidad.- La autoridad administrativa deberá brindar a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada trámite, de modo tal que a su inicio, el administrado pueda tener una conciencia bastante certera de cuál será el resultado final que se obtendrá.

⁹ Publicado el 02 de setiembre de 2009.

¹⁰ Art. 5° del Decreto Supremo N° 017-2009-PCM

¹¹ Art. 37° de la Ley N° 29763, publicada el día 22 de julio de 2011.



aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, entre ellos el recurso suelo; coordinación que no se viene llevando a cabo, situación que además de contravenir la normativa, propicia la degradación y atenta contra la razón misma de protección del recurso suelo que persigue el Reglamento.

❖ **Cambio de Uso de Suelo**

En relación a la normativa emitida para el cambio de uso, la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su Reglamento señalan que en las tierras de aptitud agropecuaria de la Selva determinadas por el ex INRENA¹² se propicia el uso de sistemas agroforestales y forestales, como medio de proteger el suelo de los procesos de erosión y degradación, reservándose un mínimo del 30% de su masa boscosa y una franja no menor de 50 metros del cauce de los ríos, espejos de agua y otros similares.

En esta línea, conforme al Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el cambio de uso debe ser autorizado por el ex INRENA (Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre - DGFFS) basado en un expediente técnico que garantice la sostenibilidad del ecosistema, elaborado conforme a los términos de referencia¹³, el mismo que debe incluir una evaluación de impacto ambiental, cuyos requisitos tengan en consideración el área, las características del suelo, fuentes de recursos hídricos, la diversidad biológica, entre otros.

Cabe precisar que en el marco del proceso de descentralización de las funciones en materia agraria¹⁴, y conforme a la Resolución Ministerial N° 0443-2010-AG¹⁵, se ha facultado a los Gobiernos Regionales desarrollar los procedimientos de cambio de uso de tierras con aptitud agropecuaria, referidos en el Art. 26° de la Ley N° 27308, sin que el Ministerio de Agricultura haya establecido los estándares o lineamientos mínimos necesarios que tendrían que observar los Gobiernos Regionales para la salvaguarda de las tierras con cobertura boscosa.

Asimismo, se observa que para un adecuado ejercicio de dicha competencia, es indispensable contar con la previa aprobación de una Zonificación Ecológica Económica, así como estudios de suelos que determinen la capacidad de uso en las regiones, instrumentos que en su mayoría se encuentran en elaboración o son inexistentes, situación que permite el otorgamiento indiscriminado de autorizaciones de cambio de uso, lo cual además de constituir infracción a la legislación vigente, promueve la deforestación y conversión de ecosistemas con alto valor de conservación, con gran pérdida de biodiversidad y servicios ambientales.

Cabe destacar que esta situación se ve agravada por la inexistencia de un catastro rural, forestal, o de áreas deforestadas, lo cual constituye una amenaza perenne para los bosques primarios, al propiciar procesos masivos de deforestación, quema y ocupación, utilizados como sustento para el posterior cambio de uso de los suelos.

¹² Actualmente se encuentra a cargo de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios en virtud de la Resolución Ministerial N° 0847-2009-AG que la designa como órgano competente para la aplicación del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor

¹³ Aprobado mediante Resolución Jefatural N° 212-2005-INRENA, publicada el día 01 de setiembre de 2005.

¹⁴ Acorde con la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, publicada el día 26 de junio de 2010

¹⁵ Publicada el 26 de junio de 2010.



De lo expuesto, dado que las autorizaciones para otorgar el cambio de uso se encuentran supeditadas a las normas y lineamientos técnicos otorgadas por el Ministerio de Agricultura¹⁶ se verifica que esta entidad solo ha cumplido con emitir los Términos de Referencia para la Elaboración del Expediente Técnico¹⁷ para el “Cambio de Uso en Tierras de Aptitud Agropecuaria con Cobertura Boscosa en la Selva”, estableciendo que el término “cambio de uso”, se refiere a la eliminación de la cobertura boscosa en tierras cuya capacidad de uso mayor son: cultivo en limpio, permanente y/o pastoreo, omitiendo señalar los estándares y/o lineamientos adecuados para la salvaguarda de los suelos con cobertura boscosa.

Esta situación aunada a que en el Perú no existe aprobado un catastro rural, ni forestal, ni de las áreas deforestadas, propicia que la expansión de los cultivos agroenergéticos constituya una amenaza a los bosques naturales en tanto generan incentivos que promueven procesos masivos de deforestación, quema y ocupación de bosques primarios, mediante el tráfico de tierras para el establecimiento de monocultivos agroenergéticos.

Por consiguiente exhortamos a vuestro despacho considerar las precisiones antes señaladas así como establecer las restricciones necesarias para garantizar la intangibilidad y adecuada protección de los bosques primarios respecto a su conversión con fines agropecuarios, tal y como se establece en la Ley N° 27308, la cual tiene por objeto normar, regular y supervisar el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre del país, y cuyo ente rector es el Ministerio de Agricultura.

Agradeciendo de antemano su gentil atención, hacemos propicia la oportunidad para expresarles nuestros más cordiales respetos.

Muy Atentamente,



Miguel De La Cruz Rengifo
Presidente

Sociedad Peruana de Ecodesarrollo
mdelacruz@spdecodesarrollo.org

Cc: Ministerio del Ambiente
Contraloría General de la República

¹⁶ La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, aprobada mediante Ley N° 29158, de fecha 20 de diciembre de 2007, en su Artículo 23.3, establece que para el ejercicio de las competencias compartidas, en las funciones que son materia de descentralización, corresponde a los Ministerios, dictar normas y lineamientos técnicos para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones.

¹⁷ Aprobado mediante Resolución Jefatural N° 212-2005-INRENA, de fecha 01 de setiembre de 2005.



Lima, 27 de junio de 2012

Carta N° 097-2012/SPDE

Sr.
LUIS GINOCCHIO BALCÁZAR
Ministro
Ministerio de Agricultura
Av. Alameda del Corregidor N° 155 – La Molina
Presente.-



De nuestra mayor consideración:

Reciba los más cordiales saludos a nombre de la institución *Sociedad Peruana de Ecodesarrollo-SPDE*, organización civil sin fines de lucro, cuyo fin prioritario es consolidar las bases del desarrollo humano sostenible de manera participativa y concertada con los actores del país, desde los aspectos del ordenamiento y gestión territorial; conservación y protección de la biodiversidad, gestión de los recursos naturales y medio ambiente.

Por medio de la presente, nos dirigimos a usted a propósito de la publicación realizada en el diario El Comercio "**El Grupo Romero aumenta sus inversiones de palma aceitera en Loreto**", de fecha 24 de junio de 2012, artículo en el cual señalan que para alcanzar la meta de producir 140 000 toneladas anuales de aceite crudo de palma, el Grupo Romero tendrá a su disposición cerca de 20 000 hectáreas de terrenos, los cuales espera se encuentren operativos en los próximos tres años.

Al respecto, nuestra institución reitera¹ su preocupación por la adjudicación de grandes extensiones de terrenos para la instalación de monocultivos agroenergéticos en la Amazonía Peruana, los cuales vienen otorgándose al amparo del Decreto Supremo N° 015-2000-AG², que declara de interés nacional la instalación de cultivos de palma aceitera, sin observar que esta norma también exige la aprobación de estudios que **determinen las áreas deforestadas que cuenten con potencial para el desarrollo de las plantaciones de palma aceitera**³, en los cuales se identifique la capacidad de los suelos aptos para uso agrícola y la determinación de las áreas que cumplan con los requerimientos óptimos para el cultivo de la palma aceitera (pH, drenaje, pendiente, entre otros), además de asegurar la disponibilidad de las áreas luego de un proceso de saneamiento físico y legal, así como establecer las salvaguardas necesarias para evitar que dicho mecanismo se convierta en un incentivo a la deforestación, la invasión de bosques y su conversión a áreas agrícolas, el tráfico de tierras, entre otros ilícitos que afecten la integridad del Patrimonio Forestal Nacional.

En tal sentido, siendo que el estudio de las áreas deforestadas que cuenten con potencial para la instalación de cultivos de palma aceitera, exige una **clasificación previa de los suelos en la Amazonía**, resulta imprescindible que la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios

¹ Argumentos expuestos mediante Carta N° 060-2012-SPDE, recibida por vuestro despacho el día 02 de abril del 2012.

² Publicado el 07 de mayo de 2000.

³ Art. 3° del Decreto Supremo N° 015-2000-AG.



del Ministerio de Agricultura⁴ cuente con procedimientos y estándares especializados para la evaluación y posterior aprobación de estudios de clasificación de suelos orientados a la realidad de la Amazonía peruana, cuyo análisis debe considerar el carácter vulnerable de estos suelos, así como encontrarse ajustado a las condiciones bióticas y abióticas de cada una de las Regiones Amazónicas.

En este punto, es preciso mencionar que el Ministerio de Agricultura es la entidad competente para identificar y promover el desarrollo de las áreas agrícolas disponibles con aptitud agrícola para la producción de biocombustibles en el país; encontrándose la identificación de dichas áreas a cargo de la Dirección de Evaluación de Recursos Naturales, utilizando el denominado método "Zonificación Agroecológica", correspondiendo a la Dirección de Promoción de Competitividad Agraria, promover el desarrollo de los bioenergéticos, los cuales son utilizados para la producción de biocombustibles⁵, conforme a lo estipulado en el Reglamento para la Comercialización de Biocombustibles⁶.

No obstante lo mencionado, y pese a existir una política de promoción de cultivos agroenergéticos en la Amazonía peruana por parte del Ministerio de Agricultura, se observa que a pesar del carácter vulnerable de los suelos amazónicos, el Ministerio de Agricultura no cuenta con los procedimientos y/o estándares especializados para la evaluación y posterior aprobación de estudios de clasificación de suelos en la Amazonía peruana, siendo menester que la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios cuente con los procedimientos adecuados a la realidad amazónica, los mismos que deben contener estándares rigurosos para la clasificación de suelos, y de manera especial, cuando se pretenda reclasificar las Tierras Aptas para Producción Forestal o de Protección como Tierras Aptas para Cultivos en Limpio, Cultivos Permanentes o para pastos; realidad que ocurre cuando la autoridad forestal, sin contar con un procedimiento para ello, toma la decisión de redimensionar un Bosque de Producción Permanente, para convertirlo en un suelo de aptitud agropecuaria.

Al respecto, nuestra institución señala que el Ministerio de Agricultura, contraviniendo la legislación forestal, considera que es posible el redimensionamiento de bosques⁷, cuyo sustento técnico determine que no corresponde a bosques naturales primarios con características bióticas y abióticas, aptas para el aprovechamiento de recursos forestales y de fauna silvestre, así como las superficies que mediante estudios ambientales, económicos y sociales se determine que no deben continuar como Bosques de Producción Permanente⁸. Sin embargo, el Sector Forestal, cuyo ente rector es el Ministerio de Agricultura, ha omitido establecer cuáles son los estándares para la presentación y evaluación de los informes técnicos, que contendrían el sustento para determinar que un bosque primario deje de ser calificado como tal, y ser considerado un área para cultivo agropecuario, situación que genera desconfianza e inseguridad jurídica en cuanto al proceder de la administración, al vulnerar los principios de legalidad⁹, imparcialidad¹⁰ y predictibilidad¹¹, contemplados en la Ley del Procedimiento Administrativo General.

⁴ Entidad responsable de la ejecución, supervisión, promoción y difusión de la Clasificación de Tierras a nivel nacional.

⁵ Conforme lo señala el Informe N°013-12-AG-DVM-DGAAA-DGAA/JMP-125540-11, emitido por la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios, de fecha 06 de enero de 2012.

⁶ Inciso d) del Artículo 6º del Reglamento para la Comercialización de Biocombustibles, aprobado mediante Decreto Supremo N°021-2007-EM, publicado el 20 de abril de 2007.

⁷ Al respecto, revisar los supuestos para el redimensionamiento de los Bosques de Producción Permanente, aprobados mediante Resolución Ministerial N° 0434-2006-AG, publicado el día 20 de mayo de 2006.

⁸ Art. 2º de la Resolución Ministerial N° 0434-2006-AG.

⁹ **Principio de legalidad.**- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.



De las consideraciones expuestas, se evidencia la ineficacia de la normativa vigente para evitar que las políticas de inversión y expansión agraria de los cultivos agroenergéticos, auspiciadas por el Ministerio de Agricultura, propicien la apertura de tierras boscosas para fines agropecuarios u otras actividades que afectan la cobertura vegetal, el uso sostenible y la conservación del recurso forestal; escenario contrario a la **obligación constitucional del Estado de proteger el Patrimonio Forestal de la Nación y su diversidad biológica**, en su calidad de ente administrador responsable de las políticas y normativas que rigen la gestión de los recursos naturales¹².

Esta situación, aunada a que en el Perú no existe aprobado un catastro rural, ni forestal, ni de las áreas deforestadas, propicia que la expansión de los cultivos agroenergéticos o agroindustriales, constituya una amenaza a los bosques naturales en tanto generan incentivos que promueven procesos masivos de deforestación, quema y ocupación de bosques primarios, mediante el tráfico de tierras para el establecimiento de monocultivos agroenergéticos.

Por consiguiente, exhortamos a vuestro despacho considerar las precisiones antes señaladas, así como establecer las restricciones necesarias para garantizar la intangibilidad y adecuada protección de los bosques primarios respecto a su conversión con fines agropecuarios, como lo establece la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308 y al especificar que no procede el cambio de uso del suelo de las tierras forestales o de protección con fines agrícolas.

Agradeciendo de antemano su gentil atención, hacemos propicia la oportunidad para expresarle nuestros más cordiales respetos.

Muy Atentamente,



Lucila Pautrat

Lucila Pautrat Oyarzún
Directora Ejecutiva

Sociedad Peruana de Ecodesarrollo
pautrat@spdecodesarrollo.org

¹⁰ **Principio de imparcialidad.**- Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general.

¹¹ **Principio de predictibilidad.**- La autoridad administrativa deberá brindar a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada trámite, de modo tal que a su inicio, el administrado pueda tener una conciencia bastante certera de cuál será el resultado final que se obtendrá.

¹² El artículo 67° de la Constitución Política del Perú señala como deber del Estado la promoción del uso sostenible de los recursos naturales. Asimismo, el artículo 68° dispone que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

Lima, 02 de abril de 2012

Carta N° 060-2012/SPDE

Sr.
LUIS GINOCCHIO BALCÁZAR
Ministro
Ministerio de Agricultura
Av. Alameda del Corregidor N° 155 – La Molina
Presente.-



De nuestra mayor consideración:

Reciba los más cordiales saludos a nombre de la institución *Sociedad Peruana de Ecodesarrollo-SPDE*, organización civil sin fines de lucro, cuyo fin prioritario es consolidar las bases del desarrollo humano sostenible de manera participativa y concertada con los actores del país, desde los aspectos del ordenamiento y gestión territorial; conservación y protección de la biodiversidad, gestión de los recursos naturales y medio ambiente.

Por medio de la presente, nos dirigimos a usted a propósito de las solicitudes de redimensionamiento en la Zona 5 del Bosques de Producción Permanente – BPP de Loreto¹, presentada ante su despacho por parte de diversas empresas privadas interesadas en desarrollar proyectos de inversión en plantaciones con fines agroindustriales (palma aceitera) y habilitación de tierras con fines de producción ganadera.

Al respecto, la Sociedad Peruana de Ecodesarrollo, como organización de la sociedad civil, técnica en temas ambientales y forestales, manifiesta su preocupación al pretender convertir tierras de capacidad de uso mayor del suelo forestal en tierras agropecuarias, por lo cual alcanza a su despacho el análisis técnico legal en cuanto a las implicancias de la procedibilidad de dichas solicitudes o similares:

a) Imposibilidad de instalar cultivos en Bosques de Producción Permanente

Al respecto, el Artículo 7º de La Ley N° 27308², señala que los recursos forestales y de fauna silvestre mantenidos en su fuente y las tierras del estado cuya capacidad mayor es forestal, con bosques o sin ellos, integran el Patrimonio Forestal Nacional. En igual sentido, constituye Patrimonio Forestal del Estado, los recursos forestales y de fauna silvestre, así como las tierras cuya capacidad de uso mayor es forestal y las de protección, que no son de dominio privado³. En consecuencia, las tierras forestales (con bosques o sin ellos) no pueden ser utilizadas con fines agropecuarios u otras actividades que afecten la cobertura vegetal, el uso sostenible y la conservación del recurso forestal, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional.

¹ Al respecto, se verifica el Oficio N° 1064-2011-AG-DGFFS(DPFFS), emitido por la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, de fecha 14 de noviembre, en la cual se hace mención a la remisión por parte de la Dirección Regional Agraria de Loreto, de expedientes relacionados a las solicitudes de redimensionamiento de la Zona N° 5 del Bosque de Producción Permanente de Loreto, por parte de diversas empresas privadas interesadas en desarrollar proyectos de inversión en plantaciones con fines agroindustriales y habilitación de tierras con fines de producción ganadera. Asimismo, se cuenta con el Informe Técnico N° 102-2011-GRL-GGR-PRMRFFS-DER-OPP, firmado por el Ing. Roberto Carlos Balseca Vásquez, del Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, de fecha 04 de julio de 2011, el cual tiene como objetivo constatar el estado situacional actual del Bosque de Producción Permanente de la Zona 5 del Gobierno Regional de Loreto, con el fin de recomendar su redimensionamiento para uso de actividades agrícolas a favor de la empresa "Plantaciones de Lima SAC".

Asimismo, verificar la denuncia realizada mediante nota periodística publicada en el Diario El Comercio titulada "Palma Aceitera amenaza bosque loretoano cerca de reserva nacional", de fecha 09 de enero de 2012.

² Publicado el día 16 de julio de 2000.

³ Art. 36º del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, publicado el día 09 de abril de 2001.



En lo que corresponde a la comisión de delitos ambientales, el artículo 310º del Código Penal, reprime con pena privativa de libertad no menor de tres años ni mayor de seis años y con prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas el que, sin contar con permiso, licencia, autorización o concesión otorgada por autoridad competente, destruye, quema, daña o tala, en todo o en parte, bosques u otras formaciones boscosas, sean naturales o plantaciones.

En igual sentido, el artículo 314º del referido cuerpo normativo, establece responsabilidad para el funcionario público que sin observar leyes, reglamentos, estándares ambientales vigentes, o haber faltado gravemente a sus obligaciones funcionales, autoriza o se pronuncia favorablemente sobre el otorgamiento o renovación de autorización, licencia, concesión, permiso u otro derecho habilitante en favor de dichas actividades, sancionándolo con una pena privativa de libertad no menor de tres años ni mayor de seis años, e inhabilitación de uno a seis años.

Por lo antes dicho, la promoción, autorización o realización de actividades agropecuarias en los Bosques de Producción Permanente, constituirían infracciones a la legislación forestal vigente, así como un delito ambiental, componiendo un claro ejemplo de ello la instalación de plantaciones con fines agroindustriales, tales como la palma aceitera, entre otros.

b) Redimensionamiento en Bosques de Producción Permanente

Por otro lado, nuestra institución observa con preocupación que con la finalidad de evitar vulnerar el marco normativo forestal, se estaría pretendiendo redimensionar la Zona 5 del Bosques de Producción Permanente – BPP de Loreto⁴. Al respecto, la Resolución Ministerial N° 0434-2006-AG contempla varios supuestos a través de los cuales un Bosque de Producción Permanente puede ser redimensionado, los cuales son:

- Presentar problemas de superposiciones con Comunidades nativas y/o campesinas.
- Presentar superposiciones con Áreas Naturales Protegidas
- Contener derecho previos de terceros debidamente acreditados
- Identificación de Áreas cuyo sustento técnico determine que no corresponde a bosques naturales primarios con características bióticas y abióticas, aptas para el aprovechamiento de recursos forestales y de fauna silvestre
- Superficies que mediante estudios ambientales, económicos y sociales se determine que no deben continuar como Bosques de Producción Permanente.

Al respecto, nuestra institución señala que el Sector Forestal, cuyo ente rector es el Ministerio de Agricultura, ha omitido establecer los estándares para la presentación y evaluación de los informes técnicos, que contendrían el sustento para determinar que un bosque primario deje de ser calificado como tal, y pasar a ser considerado un área para cultivo agropecuario.

En igual sentido, se verifica que en lo referente a los “*estudios ambientales, económicos y sociales*” que se exigen para determinar que una superficie no deba continuar como un Bosque de Producción Permanente, adolecen de una adecuada regulación, esto es, inexistencia de procedimientos para la presentación de dichas solicitudes, así como ausencia de estándares mínimos de los cuales el funcionario se pueda valer para la correcta evaluación y posterior aprobación de las solicitudes de redimensionamiento.

⁴ Mediante Resolución Ministerial N° 1349-2001-AG, de fecha 27 de diciembre de 2001, se crearon los Bosques de Producción Permanente en el departamento de Loreto, conformado por 08 zonas con una superficie de 14'782 302,00 ha; exceptuándose las superficies de las áreas naturales protegidas, de las comunidades nativas y campesinas, las áreas de propiedad privada y superficies con otras formas de uso reconocidas por las autoridades competentes.



Así, la ausencia de herramientas que permita al funcionario público ponderar con criterio objetivo la procedencia o no de una solicitud de redimensionamiento, entre los que se encuentran los impactos negativos que acarrea el deforestar bosques primarios para la instalación de monocultivos, genera desconfianza e inseguridad jurídica en cuanto al proceder de la administración, al vulnerar los principios de legalidad⁵, imparcialidad⁶ y predictibilidad⁷, contemplados en la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Por consiguiente, esta institución considera que toda solicitud de redimensionamiento pendiente de aprobación, **debe ser suspendida** hasta que vuestro sector evalúe la pertinencia de mantener la vigencia de una norma que es incompatible con la conservación de los ecosistemas forestales, y la adecuada gestión de los bosques en el Perú, de manera que los funcionarios públicos puedan tomar decisiones motivadas y fundadas en derecho, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general.

c) Cambio de Uso del Suelo

Mediante Resolución Ministerial N° 0793-2009-AG⁸, se dio por concluido el Proceso de Efectivización de la Transferencia de las Funciones Específicas consignadas en los literales “e” y “q”, al Gobierno Regional de Loreto, establecidas en el artículo 51° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, consideradas en el Plan Anual de Transferencia de Competencias a los Gobiernos Regionales y Locales del Año 2005, conforme al cuadro de facultades recibidas por los Gobiernos Regionales y las retenidas por el Ministerio de Agricultura.

En esta línea, conforme al Reglamento de Organización y Funciones de dicha entidad, se identifica que el Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre⁹ del Gobierno Regional de Loreto es el órgano encargado de realizar las acciones administrativas en materia forestal y de fauna silvestre, no obstante, en el instrumento de transferencia no se precisa la entidad que tendría bajo su ámbito las autorizaciones de cambio de uso del suelo, considerando que las tierras forestales y de protección forman parte del Patrimonio Forestal Nacional protegido por el Estado, bajo el mandato constitucional de garantizar su uso y aprovechamiento sostenible.

No obstante, a pesar de existir una norma¹⁰ que faculta a los Gobiernos Regionales de la Amazonía autorizar las solicitudes de cambio de uso, a la fecha este procedimiento no se viene realizando en el Gobierno Regional de Loreto¹¹, encontrándose en suspenso la ejecución de dicha competencia, tal y como se señala de manera expresa mediante Carta N° 057-2012-GRL-PRMRFFS-DER, de fecha 26 de marzo de 2012, la misma que señala:

⁵ **Principio de legalidad.**- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

⁶ **Principio de imparcialidad.**- Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general.

⁷ **Principio de predictibilidad.**- La autoridad administrativa deberá brindar a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada trámite, de modo tal que a su inicio, el administrado pueda tener una conciencia bastante certera de cuál será el resultado final que se obtendrá.

⁸ Publicado el 12 de noviembre de 2009.

⁹ Artículo 99° del Reglamento de organización y Funciones de Loreto, emitido en enero de 2010.

¹⁰ Resolución Ministerial N° 0443-2010-AG, de fecha 26 de junio de 2010, la cual determina que corresponde a los Gobiernos Regionales de los departamentos con ámbito en la Selva, desarrollar los procedimientos de cambio de uso de tierras de aptitud agropecuaria de Selva, a que se refiere el artículo 26 de la Ley N° 27308 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre, una vez concluido el proceso de efectivización de la transferencia de la función “q” del artículo 51 de la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

¹¹ Conforme a los oficios alcanzados por dicha entidad.



“(…) referente al cambio de uso de suelos de tierras forestales o de protección con fines agrícolas o industriales, el PRMRFFS¹² no cuenta con tal competencia¹³, al momento de recibir la transferencia de funciones específicas como señala la Resolución Ministerial N° 793-2009-AG, no le han sido transferido; al respecto de esas solicitudes son remitidas a la Dirección Forestal y de Fauna Silvestre.

Que así mismo es menester mencionarle, que ese impedimento viene generando ciertas incertidumbres con la comunidad loreto, la cual es competencia de la cual es competencia de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre y en consecuencia se le recomienda solicitar dicha información al órgano competente¹⁴

La situación de incertidumbre en cuanto al ente competente para realizar las autorizaciones de cambio de uso, origina que de hecho se lleven a cabo actividades de cambio de uso sin la debida autorización, lo cual además de constituir infracción a la legislación vigente, promueve la deforestación y conversión de ecosistemas con alto valor de conservación, con gran pérdida de biodiversidad, servicios ambientales y medios de subsistencia para las poblaciones indígenas y locales de la región que dependen de los bosques para su economía local.

Por tanto, en aras de establecer de manera adecuada la competencia y funciones en cuanto a las autorizaciones de cambio de uso, es imprescindible que vuestra representada no solo cumpla con la transferencia efectiva de funciones, sino que además estas conlleven a un adecuado plan de capacitación y coordinación con los Gobiernos Regionales, a fin de evitar problemas de interpretación y ejecución de las normas, en desmedro de los bosques.

d) Promoción de Biocombustibles en la Amazonía peruana

Asimismo, es preciso mencionar que el Estado peruano cuenta con normas de carácter tributario¹⁵ y legal otorgadas para la promoción e instalación de cultivos agroenergéticos, y en específico de los cultivos de palma aceitera.

En dicho contexto, a través del Art. 1º del Decreto Supremo N° 015-2000-AG, de fecha 07 de mayo de 2000, se declara de interés nacional la instalación de plantaciones de palma aceitera para promover el desarrollo sostenible y socioeconómico de la región amazónica y contribuir a la recuperación de suelos deforestados por la agricultura migratoria y por el desarrollo de actividades ilícitas, en áreas con capacidad de uso mayor para el establecimiento de plantaciones de esta especie, es decir, en áreas cuya capacidad de uso sea para cultivos permanentes.

En tal sentido, se establece que el Ministerio de Agricultura a través Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA **determine las áreas deforestas**¹⁶ con potencial para el desarrollo

¹² Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre de la Región Loreto.

¹³ El subrayado es nuestro.

¹⁴ Al respecto, sobre la misma consulta realizada a la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, mediante Memorandum N°0713-2011-AG-DGFFS-DICFFS adjunto al Oficio N° 1372-2011-AG-SEGMA-UGD, de fecha 26 de octubre de 2011, ésta respondió lo siguiente: “(…)mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Agricultura, se declaró concluido el proceso de efectivización de la transferencia en materia agraria de las funciones específicas a los Gobiernos Regionales de Loreto, San Martín, Amazonas, Ucayali y Madre de Dios, por lo que se recomienda que la solicitante realice la consulta ante dichos organismos. Así como, realice la consulta a la ATFFS Huánuco y Tingo María sobre el procedimiento administrativo para las autorizaciones de cambio de uso”.

¹⁵ Mediante Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, publicada el día 30 de diciembre de 2008, la cual tiene por objeto promover el desarrollo sostenible e integral de la Amazonía, se estableció que los contribuyentes de la Amazonía que desarrollen principalmente actividades agrarias y/o de transformación o procesamiento de los productos calificados como cultivo nativo y/o alternativo en dicho ámbito, entre los que se encuentra la palma aceitera, se encuentran exonerados del Impuesto a la Renta.



de las plantaciones de la palma aceitera. Estas áreas podrán ser entregadas a las personas naturales y/o jurídicas mediante concesión con opción de venta, precisando que las áreas donde se otorguen contratos de concesión y/o venta para el desarrollo de plantaciones de la palma aceitera, no podrán ser utilizadas para fines distintos a la capacidad de uso forestal. El incumplimiento de lo antes dispuesto conllevará a la resolución del respectivo contrato y la reversión de las referidas áreas a favor del Estado.

Por tanto, conforme a lo señalado por el referido decreto, es un supuesto previo a la autorización de las instalaciones para cultivos de palma aceitera, que el **Ministerio de Agricultura** determine las áreas deforestadas en la Amazonía peruana que cuenten con potencial para el desarrollo de las plantaciones de palma aceitera, esto es, áreas con capacidad de uso mayor para el establecimiento de dichas plantaciones, así como con los requerimientos óptimos del cultivo, sin que ello signifique una contradicción interna en las Políticas del Sector Agricultura que al promover los cultivos agroindustriales genera incentivos a la deforestación de bosques primarios, toda vez que el Ministerio de Agricultura es el ente rector del Sector Forestal, y por tanto responsable de la conservación y protección de los bosques tropicales y su biodiversidad en un escenario de cambio climático.

No obstante lo señalado, se verifica que tanto el Ministerio de Agricultura como el Gobierno Regional de Loreto no cuentan con estudios de las áreas deforestadas con anterioridad a 5 años, y con potencial para el desarrollo de dicho cultivo en la región, por tanto, no se podría amparar en dicho decreto para autorizar cualquier tipo de solicitud para la instalación de cultivos, sino que muy por el contrario, existe la obligación de suspender **cualquier tipo de autorización para la instalación de cultivos de palma hasta la emisión de dichos estudios, en los cuales se identifique la capacidad de los suelos aptos para uso agrícola y la determinación de las áreas que cumplan con los requerimientos óptimos para el cultivo de la palma aceitera (pH, drenaje, pendiente, entre otros), además de asegurar la disponibilidad de las áreas luego de un proceso de saneamiento físico y legal, así como establecer las salvaguardas necesarias para evitar que dicho mecanismo se convierta en un incentivo a la deforestación, la invasión de bosques y su conversión a áreas agrícolas, el tráfico de tierras, entre otros ilícitos que afectan la integridad del Patrimonio Forestal Nacional.**

Cabe señalar que el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana en colaboración con SNV elaboró, en el año 2008, un mapa de aptitud para cultivos energéticos en las regiones de Loreto, San Martín y Ucayali, sin embargo, este mapa es de carácter general para diversos cultivos y no específico para palma aceitera, por lo que se reitera la necesidad de realizar la clasificación de tierras para cada uno de los cultivos propuestos (caña de azúcar, palma aceitera, caña brava y piñón blanco), en concordancia con lo señalado por los especialistas del Programa PROTERRA del IIAP, a fin de evitar la instalación de cultivos agroenergéticos en áreas de alta importancia ecológica, lo cual representa una amenaza que acelera la deforestación e intervención humana, afectando los objetivos de conservación y uso sostenible con los que estas áreas son creadas, además de atentar contra los usos tradicionales de los recursos por parte de las poblaciones locales.

e) Zonificación Ecológica Económica

Si bien es importante contar con un marco adecuado de regulación ambiental para los proyectos energéticos, no menos cierto es que también se debe tener en consideración que

¹⁶ En igual sentido, el Art. 3.1 del Plan Nacional de Palma Aceitera, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 0155-2001-AG, de fecha 09 de marzo de 2001, establece que se favorece la promoción del cultivo de palma en zonas con altos índices de deforestación a fin de contribuir con la preservación del medio ambiente amazónico en atención a lo dispuesto en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Esto es, la promoción para el desarrollo de la palma aceitera se sustenta en un ordenamiento territorial basado en la identificación de zonas con alto potencial para el desarrollo del cultivo donde se articulan factores sociales, económicos, tecnológicos y ambientales favorables para el desarrollo de esta especie.



previo a la instalación de estos, las regiones, y en especial la región Loreto, debe contar con una Zonificación Ecológica Económica aprobada, la misma que no se verifica, observándose que tampoco se cuenta con un Levantamiento de Suelos de nivel Detallado o de Segundo Orden a nivel de toda la región, que permitiría hacer predicciones de adaptabilidad de uso y tratamiento necesario de los cultivos, planeamiento de la agricultura en general, evaluaciones de impacto ambiental detallado, zonificación agroecológica, microzonificación ecológica económica, entre otros, logrando de esta manera contar con los argumentos técnicos que una operación agronómica de escala industrial necesita, permitiendo determinar áreas con la especificidad requerida para la instalación de los cultivos agroenergéticos sin contravenir la capacidad de uso mayor del suelo y acorde con las consideraciones ambientales que aseguren la producción sostenible y la conservación de los recursos que se encuentran en su ámbito de influencia.

Al respecto, el Ministerio de Agricultura, a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios, es el responsable de la ejecución, supervisión, promoción y difusión de la Clasificación de Tierras, en el ámbito nacional. En tal sentido dicha institución procede cuando la autoridad forestal requiere la clasificación de tierras, o cuando se le solicita la clasificación de tierras en particular para una mejor gestión de actividades. No obstante, se observa que dicha entidad no cuenta con procedimientos o estándares especializados para la evaluación y posterior aprobación de estudios de clasificación de suelos en la Amazonía peruana, a pesar de su carácter vulnerable, cuyo análisis debe encontrarse ajustado a las condiciones bióticas y abióticas de la región.

En tal sentido, se observa la necesidad que dicha entidad cuente con procedimientos especializados y orientados a la realidad de la Amazonía peruana, los mismos que deben contener estándares rigurosos para la reclasificación de suelos, y de manera especial, cuando se pretenda reclasificar las Tierras Aptas para Producción Forestal o de Protección como Tierras Aptas para Cultivos en Limpio, Cultivos Permanentes o para pastos.

Por lo anteriormente expuesto, nuestra institución tiene a bien reiterar ante su despacho nuestra preocupación respecto a una posible afectación a los bosques tropicales primarios de la región Loreto, por lo cual solicitamos a usted considere la no procedencia de redimensionamiento de Bosques de Producción Permanente para la instalación de cualquier tipo de actividad agropecuaria, y con mayor énfasis, la de monocultivos agroenergéticos, como es el caso del cultivo de palma aceitera. Análogamente exhortamos a vuestro despacho considerar las precisiones antes señaladas, así como establecer las restricciones necesarias para garantizar la intangibilidad y adecuada protección de los bosques primarios respecto a su conversión con fines agropecuarios, como lo establece la Ley Forestal y de Fauna Silvestre aprobada por el Congreso de la República, Ley N° 29763, al especificar que no procede el cambio de uso del suelo de las tierras forestales o de protección con fines agrícolas.

Agradeciendo de antemano su gentil atención, hacemos propicia la oportunidad para expresarle nuestros más cordiales respetos.

Muy Atentamente,


Lucila Pautrat
Lucila Pautrat Oyarzún
Directora Ejecutiva
Sociedad Peruana de Ecodesarrollo
lpautrat@spdecodesarrollo.org