

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-PRMFFS-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 Especificas 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 competente"¹⁴

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