

AGENDA AMBIENTAL LEGISLATIVA

RETOS PENDIENTES PARA
EL PRÓXIMO GOBIERNO

Elaborado por:



30
años

La **Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)** es una organización con **30 años de existencia** con amplia experiencia en el trabajo de promoción de políticas y legislación ambiental, así como de su efectiva aplicación. Como parte de nuestra labor, hacemos seguimiento constante a distintas normas vinculadas a la gestión ambiental y de los recursos naturales.

Este documento presenta brevemente los antecedentes, situación actual, proyectos normativos y la labor y opinión de la SPDA sobre cinco temas clave para la agenda ambiental legislativa: 1) Fiscalización ambiental, 2) Minería ilegal, 3) Cambio Climático, 4) Agrobiodiversidad y 5) Gestión de los bosques.



1. Fiscalización Ambiental

Es importante reconocer que ha habido una evolución importante de la fiscalización ambiental en el país. Sin embargo, es necesario que se siga trabajando en fortalecer “la presencia” del Estado frente al sector privado y el “respeto” desde otros sectores a la política ambiental.

Consideramos indispensable que el próximo Congreso de la República contribuya a fortalecer el sistema de fiscalización ambiental que permitirá reducir los conflictos socioambientales, asegurar el respeto por el ambiente y velar por la salud de las personas. Para ello, resulta clave que el régimen de excepción a la imposición de sanciones por parte del OEFA, impuesto por la Ley N° 30230 termine en el 2017 tal y como está establecido en la Ley y no se extienda, distorsionando el enfoque de la fiscalización ambiental y perjudicando la prevención de daños ambientales.

Isabel Calle
Carol Mora

1.1. Antecedentes y situación actual

- El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) se creó en el año 2008 como organismo adscrito al Ministerio del Ambiente (MINAM). **OEFA es hoy en día uno de los adscritos más fuertes e importantes del sector ambiente porque concentra las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental¹.**
- El 2010 OEFA empezó a asumir los primeros sectores para fiscalización. Este proceso fue muy cuestionado porque la entidad asumió los expedientes e información pero con un presupuesto muy escaso de casi cinco millones de soles. Los primeros sectores que asumió fueron minería y energía pero lamentablemente las primeras gestiones de la entidad no generaron grandes transformaciones y se dieron muchos escenarios de impunidad.
- Es recién desde el 2012 que la entidad empieza a adquirir fuerza, se empiezan a regular mejor los procesos y se genera mayor presencia en campo y una labor de supervisión y fiscalización más activa. En el 2013 se aprueba una ley que modifica el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) la cual genera mejoras al sistema. Además, fortalece la fiscalización a nivel descentralizado.
- Lamentablemente, en el 2014 y 2015, se han visto iniciativas y propuestas legislativas desde el propio Estado (Ministerio de Economía y Finanzas) y desde los gremios empresariales (Sociedad Nacional de

Minería, Petróleo y Energía) que intentan debilitar la entidad.

- Por un lado, la **Ley N° 30230 estableció dos temas que, desde nuestro punto de vista, debilitan al OEFA:** a) se le quitaron los recursos directamente recaudados por concepto de las multas que impone la entidad reduciendo así su presupuesto y b) se estableció que por un periodo de 3 años, desde julio del 2014 hasta junio de 2017 si OEFA detecta infracciones ambientales debe dictar medidas para la corrección y no imponer sanciones monetarias (es decir se corrige no se castiga). Las sanciones proceden sólo en casos excepcionales. Ello genera, que se desnaturalice el fin de la fiscalización ambiental, que es prevenir el daño ambiental, produciéndose un problema sobre el enfoque del sistema.

Ver: 5 puntos para entender el impacto del "paquetazo ambiental" en la fiscalización <http://www.actualidadambiental.pe/?p=31619>



¹A la fecha se han transferido las competencias en el sector minería, hidrocarburos, electricidad, pesquería (procesamiento pesquero y procesamiento acuícola industrial), industria (rubros cerveza; papel; cemento; curtiembre; industrias básica de hierro y acero; fundición de hierro y acero; fundición de metales no ferrosos; biocombustible; petroquímica intermedia y final; destilación, rectificación y mezcla de bebidas alcohólicas, producción de alcohol etílico a partir de sustancias fermentadas; elaboración de vinos; y elaboración de bebidas no alcohólicas, producción de aguas minerales, elaboración de azúcar), organismos vivos modificados.

- Por otro lado, los gremios empresariales cuestionan el aporte por regulación (APR) que se le paga actualmente al OEFA en minería e hidrocarburos, ya que consideran que esta entidad no puede cobrar este concepto. Actualmente, varias empresas han interpuesto demandas ante el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) con la finalidad de que se declare como barrera burocrática el APR. Asimismo, se han interpuesto 33 demandas de amparo y 3 demandas de acción popular a efectos de que se declare la ilegalidad del Decreto Supremo N° 130-2013-PCM que regula el pago del APR del sector minero, alegando la vulneración de los principios de legalidad y no confiscatoriedad.
- OEFA debe contar con recursos suficientes y directos para asegurar su institucionalidad, como el aporte por regulación, sobre todo si consideramos que de acuerdo a la Ley N° 30230 ya no puede utilizar como parte de su presupuesto los recursos directamente recaudados por el cobro de multas.

1.2. Proyectos en el Congreso

Proyecto de Ley N° 3601/2013-CR, Ley que propone modificar el artículo 20-A de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA).

Autor: Congresista Luis Iberico

Decretado a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

Opinión de la SPDA:

- El artículo 20-A de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) establece que para suspender o dejar sin efecto el pago de la multa por infracción ambiental, el administrado (empresa, institución o persona natural) debe solicitar conjuntamente con la medida cautelar que solicita la suspensión del cobro de la multa al Poder Judicial una garantía que brinde seguridad sobre el futuro pago de la multa.
- La modificatoria al artículo 20-A de la Ley N° 29325 propone que basta con la promesa o juramento de cumplir con lo pactado por parte del administrado, y que por tanto, no es necesario presentar una garantía para suspender el pago inmediato de la multa.
- La SPDA considera que el artículo 20-A ha contribuido al fortalecimiento de la fiscalización ambiental en el país. **Es necesario para todos los peruanos contar con un régimen que asegure que los daños ocasionados al ambiente no queden impunes. En caso el Congreso de la República apruebe este proyecto de ley, se estaría facilitando la suspensión del cobro de las multas ambientales impuestas por OEFA.**
- Por tanto, la SPDA está **EN CONTRA** de la aprobación del referido proyecto.

Ver: Opinión completa sobre el Proyecto de Ley N° 3601/2013-CR remitida al Congreso de la República en <http://www.actualidadambiental.pe/?p=37372>

²Con fecha 26 de abril de 2013, se publicó en el diario oficial El Peruano, la Ley N° 30011 que modificó los alcances de la Ley N° 29325 a fin de fortalecer el régimen de fiscalización ambiental del país incorporándose así, entre otras disposiciones, el artículo 20-A a la Ley N° 29325.

1.3. Labor de la de SPDA

- La SPDA ha asumido un rol de incidencia en la fiscalización ambiental. En el 2011 presentamos al OEFA una serie de propuestas para fortalecer la institución. En el 2012 y 2013, en el marco de los convenios con MINAM, hemos prestado asistencia legal a dicho ministerio para fortalecer la Ley del SINEFA del 2009, cuestión que fue aprobada por Ley N° 30011 con mejoras propuestas a varios componentes (autonomía del Tribunal de Fiscalización Ambiental, más eficacia para el cobro de multas impugnadas en sede judicial, etc.).

Ver: *Serie de Política y Derecho Ambiental "Reformas clave a la fiscalización ambiental en el Perú: sobre el incremento de las multas y la ejecutoriedad de las decisiones del OEFA"* en: <http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2014/04/SPDA.-Serie-de-Policas-Incremento-de-multas-del-OEFA.pdf>

- También hemos desarrollado publicaciones y documentos de discusión sobre la fiscalización en otras áreas: áreas naturales protegidas, forestal, organismos vivos modificados, estudios de impacto ambiental, etc.

Ver: *Fiscalización ambiental Recomendaciones para un fortalecimiento integral*, en: http://www.spda.org.pe/?wpfb_dl=726



- Mantenemos un rol activo opinando sobre los proyectos normativos que se lanzan a consulta pública por parte de OEFA y otras entidades.

SERIE DE POLÍTICA Y DERECHO AMBIENTAL

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL

LIMA - PERÚ N° 28

**REFORMAS CLAVE A LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ:
SOBRE EL INCREMENTO DE LAS MULTAS Y LA EJECUTORIEDAD DE
LAS DECISIONES DEL OEFA**

Carol Mora Paniagua¹

Para mayor información:
Isabel Calle Valladares
Directora del Programa de Política y
Gestión Ambiental
icalle@spda.org.pe



2. Minería ilegal e informal

A partir del 2010, el Estado peruano ha reaccionado frente al problema de la minería informal e ilegal, trabajando en base a dos pilares: a) erradicación de la minería ilegal que ocasiona daños al ambiente y la salud de la población y b) formalización de la pequeña minería y minería artesanal.

El proceso de formalización minera debe mejorar y existen aspectos medulares que deben ponerse en marcha. Sin embargo, las mejoras deben involucrar un proceso consensuado que reconozca lo avanzado e identifique los aspectos a mejorar, asignándose además los recursos para ello. Es necesario que las decisiones se basen en estudios técnicos.

Además, es indispensable que se continúe e impulse un trabajo transectorial por parte del Estado para enfrentar este tema. Se debe, por ejemplo, evaluar cuánto presupuesto público están comprometiendo las entidades públicas para enfrentar la minería ilegal a corto y largo plazo. Confiamos que el próximo Gobierno continúe enfrentando este gran problema.

Isabel Calle
Carol Mora

2.1. Antecedentes y situación actual

- Hay que tener en cuenta que existe una diferenciación legal de lo que es minería ilegal y la informal. **La minería ilegal es la actividad minera que se realiza en zonas prohibidas y por lo tanto no tienen opción a la formalización.** Esas zonas prohibidas son: riberas de ríos, lagunas, cabeceras de cuenca y las zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas. El Decreto Legislativo N° 1105 definió a los mineros ilegales como aquellos que no cumplen con las exigencias administrativa, técnicas, sociales y ambientales de ley, o que se realiza en zonas en las que esté prohibida. **La minería informal está compuesta por aquellos operadores mineros que han iniciado un proceso de formalización que culminó en abril del 2014,** cumpliendo con las distintas etapas establecidas por el Estado. Además, los informales no operan en zonas prohibidas ni utilizan maquinaria que no corresponde a su categoría.
- El Decreto Legislativo N° 1105 establecía que el 19 de abril de 2014 vencía el plazo para el proceso de formalización. Sin embargo se dieron muchos cuestionamientos porque supuestamente el Decreto Supremo N° 032-2013-EM ampliaba este plazo de formalización, **cuestión que el MINAM descartó sosteniendo que el plazo de formalización no se ampliaba hasta el 2016 como muchos sostenían.** A la fecha, se han presentado más de 73 mil solicitudes, de las cuales 40 289 ya figuran en el Registro de Saneamiento (es decir, cuentan con RUC y por tanto tributan).
- La solución a los problemas de minería ilegal no sólo involucra al MINAM sino a todos los sectores que podrían estar involucrados en la agenda de ilegalidad que genera esta actividad. Así, la Presidencia del Consejo de Ministros aprobó una Estrategia de Saneamiento de la pequeña minería y minería artesanal que fue aprobada justamente el día que se vencía el plazo de formalización del Decreto Legislativo N° 1105. La estrategia tiene un horizonte de 4 años e involucra 4 ejes: formalización, fiscalización y control, remediación de áreas y atención social.
- A la fecha, no existen evidencias de que se haya culminado el proceso de formalización minera. Existen muchos problemas en el denominado paso 3 del procedimiento, esto es: acreditar un derecho, propiedad o autorización de uso sobre el terreno superficial donde se realizará la actividad. Así, especialmente en la región Madre de Dios existen una serie de dificultades por “superposición de derechos” con concesiones forestales maderables, no maderables, ecoturismo, etc. La superposición de derechos no es ilegal, pero ante la ausencia de una autoridad que dirima y solucione conflictos por usos incompatibles del territorio el tema va a quedar frenado.
- Durante estos años han existido distintos intentos por derogar los decretos vinculados a la formalización minera y a la lucha contra la minería ilegal. Frente a esta situación, la SPDA ha reiterado que es necesario que las soluciones o cambios propuestos se basen en procesos participativos, sustentos técnicos y en el respeto de los derechos fundamentales de las personas. La derogación de decretos como el 1100, por ejemplo, estancaría el proceso de interdicción, avalando la impunidad y el posible incremento de ingreso de mineros a zonas prohibidas para minería. Además, se legalizaría el uso de las dragas prohibidas hoy para minería, deteniéndose además cualquier lucha contra las mafias de

explotación sexual o trata que vulneran los derechos fundamentales de las personas.

Ver: *¿Qué pasaría si se derogan las normas más importantes sobre minería ilegal e informal?* en <http://www.actualidadambiental.pe/?p=37295>

[Pronunciamento] *SPDA: La lucha contra la minería ilegal debe continuar*, en <http://www.actualidadambiental.pe/?p=36670>

- Otro gran tema a considerar es que hay una gran tarea desde lo regional que no se está haciendo bien. Por ejemplo, **el OEFA, en su informe de evaluación 2015 indica que solo 3 gobiernos regionales aprueban el examen de desempeño sobre fiscalización ambiental en temas mineros.** La situación en el 2014 era similar, ese año OEFA concluyó que de los 25 gobiernos regionales, 22 se encontraban por debajo de la mitad del puntaje máximo lo cual evidencia una débil presencia del Estado en esta actividad. Ello demuestra que **es importante que se refuercen las capacidades técnicas de los gobiernos regionales para que puedan ejercer sus labores de fiscalización ambiental de manera plena.**

Ver: *OEFA: 22 de 25 gobiernos regionales no “aprueban” examen de desempeño sobre fiscalización ambiental en temas mineros*, en <http://www.actualidadambiental.pe/?p=31070>

Gobierno Regional de Madre de Dios “jalado” en evaluación sobre fiscalización ambiental minera en, <http://www.actualidadambiental.pe/?p=36615>

- Hay un último elemento que es el de la figura de primacía de la realidad para minería que creó el OEFA. Básicamente consiste en que cuando el OEFA detecte

que una actividad que está “calificada” como pequeña minería o minería artesanal en realidad por el tipo de maquinarias que usa, la cantidad de hectáreas concesionadas, el proceso productivo que emplea, u otros indicios se trate de mediana o gran minería tiene que “sincerar el estrato legal” de esta actividad y fiscalizarla como tal. Con esto se evitan elusiones legales o encubrimientos. El OEFA ya sancionó a un ciudadano chino por esta figura <http://www.oefa.gob.pe/noticias-institucionales/oefa-confirma-sancion-contraciudadano-yanguang-yi-por-desarrollar-actividades-mineras-sin-contar-con-instrumentos-de-gestion-ambiental>

2.2. Proyectos en el Congreso

Proyecto de Ley N° 5139/2015-CR, Ley de Fortalecimiento del Proceso de Formalización de la Minería Informal, REFORMI

Autor: Amado Romero Rodriguez
Decretado a la Comisión de Energía y Minas

Opinión de la SPDA:

- En el Proyecto de Ley se establece como objetivo “fortalecer el proceso de formalización de la minería informal mediante la aplicación de un régimen especial que facilite su ejecución”; sin embargo, su aprobación y posterior implementación implicaría todo lo contrario al objetivo que pretende impulsar, en la medida que plantea derogar los decretos legislativos y decretos supremos, aprobados entre el 2012 y 2013 que significaron la inclusión del tema en la agenda pública y por tanto sentaron las bases del proceso de formalización.
- El Decreto Legislativo N° 1105 , que pretende derogar el Proyecto de Ley,

establece las disposiciones para el proceso de formalización de la actividad minera informal de la pequeña minería y de la minería artesanal, precisándose por un lado la definición de minería ilegal y minería informal y por otro los pasos para acceder al proceso de formalización. Ambos aspectos facilitan la distinción legal entre mineros informales de los mineros ilegales, permitiendo a los primeros el inicio del proceso de formalización.

- De esta manera, su derogación significaría dejar de lado esta distinción y volver a foja cero el proceso iniciado. Lo mismo ocurriría con la estrategia de saneamiento, dejando un escenario de incertidumbre y vacío hasta la aprobación de normas que regulen el nuevo proceso de formalización generando en ese lapso el incremento de la minería ilegal e informal con todas las consecuencias que ello acarrea. Además, eliminar el actual proceso de formalización en marcha implica desconocer la iniciativa de los mineros informales que se acogieron a esta regulación, quienes cuentan con RUC y por tanto tributan al país.
- El Proyecto de Ley propone transferir todas las funciones de formalización al INGEMMET, convirtiéndose en la única autoridad competente en materia de formalización de la actividad minera informal.
- Disponer que INGEMMET sea la única autoridad competente del proceso de formalización significaría un debilitamiento de la institucionalidad que se ha venido construyendo a la fecha, en tanto se ha entendido que el problema de la minería informal se trata a través de un trabajo multisectorial.

- El proceso de formalización minera requiere la implementación de propuestas de mejora que deben involucrar un proceso consensuado que reconozca lo avanzado. **Optar por un nuevo proceso de formalización y dejar en foja cero todo lo actuado, implica un retroceso, pues resulta una medida que perjudica o empeora el proceso, en lugar de fortalecerlo.**
- Por todo lo expuesto, la SPDA está **EN CONTRA** de la aprobación del referido proyecto.

Ver: *Opinión completa sobre el Proyecto de Ley N° 5139/2015-CR remitida al Congreso de la República en <http://www.actualidadambiental.pe/?p=36670>*

Texto sustitutorio de los Proyectos de Ley N° 2805/2013-CR, N° 3831/2014-CR, N° 4132-2014-CR y N° 5139/2015-CR que propone la aprobación de la “Ley de fortalecimiento del proceso de formalización de la minería informal”

Decretado a la Comisión de Energía y Minas

Opinión de la SPDA:

- El Texto Sustitutorio respecto de los Proyectos de Ley N° 2805/2013-CR, N° 3831/2014-CR, N° 4132-2014-CR y N° 5139/2015-CR establece la derogación de las normas que vienen rigiendo el actual proceso de formalización minera y dispone que el Instituto Geológico, Minero y Meteorológico (INGEMMET) sea la única autoridad competente en materia de formalización, a través del Régimen Especial de Formalización de la Minería Informal (REFORMI), desconociéndose las demás competencias asignadas a entidades de otros niveles de Gobierno que vienen participando en el proceso de

formalización de la pequeña minería y la minería artesanal.

- En el Texto Sustitutorio se establece que el proceso de formalización se regiría por la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 013-2002-EM, así como por el presente Texto Sustitutorio, desconociendo de esta forma las normas de formalización minera que significaron la inclusión del tema en la agenda pública y por tanto sentaron las bases del proceso de formalización.
- Además, en la Sexta Disposición Complementaria Transitoria del Texto Sustitutorio se establece la derogación de los decretos legislativos y decretos supremos, aprobados entre el 2012 y 2013, medida que resulta contraria al objetivo que pretende impulsar el presente Texto Sustitutorio, en tanto con la derogación de las normas no se logra asegurar la eficiencia del régimen de formalización sino debilitar el actual proceso de formalización.
- Por todo lo expuesto, la **SPDA está EN CONTRA** de la aprobación del Texto Sustitutorio.

Ver: *Opinión completa sobre el Texto Sustitutorio* en <http://www.actualidadambiental.pe/?p=36670>

2.3. Labor de la SPDA

- Durante los últimos años la SPDA ha trabajado el tema de análisis comparativo con la realidad en minería ilegal en otros países, analizando las rutas del oro ilegal e identificando a otros agentes y actores en la cadena de ilegalidad. Este insumo puede ayudar a comprometer a otros actores

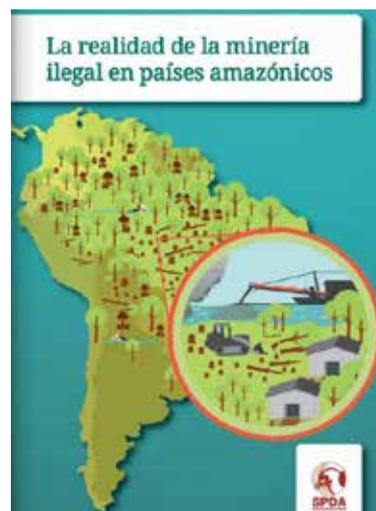
internacionales en la lucha por acabar esta actividad ilegal.

Ver: *La ruta del oro ilegal. Estudio de caso en cinco países amazónicos*, en: http://www.spda.org.pe/?wpfb_dl=981



La realidad de la minería ilegal en países amazónicos, en:

<http://www.spda.org.pe/wpfb-file/la-realidad-de-la-mineria-ilegal-en-paises-amazonicos-spda-pdf/>



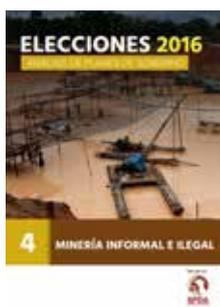
- Asimismo, se ha desarrollado un web documental y un documental en base a la investigación “Las Rutas del Oro”.

Ver: Documental *Las Rutas del Oro* en <https://vimeo.com/151538843> y Webdocumental *Las Rutas del Oro* en <http://www.lasrutasdoloro.com/>



- Hemos mantenido una activa presencia en medios, promoviendo opiniones y propuestas, y conversando con actores clave para la lucha contra la minería ilegal y para la mejora del proceso de formalización minera.

Ver: *Elecciones 2016: ¿Qué proponen los candidatos para enfrentar la minería ilegal e informal?*, en: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=35905> / *¿Qué debe y no debe hacer el próximo gobierno en materia ambiental?*, en: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=37136>



Diversas notas sobre el tema: <http://www.actualidadambiental.pe/?cat=1266>

Para mayor información:
Isabel Calle Valladares
Directora del Programa de Política y
Gestión Ambiental
icalle@spda.org.pe



3. Cambio Climático

Es evidente que Perú ha realizado esfuerzos para no dejar de lado la problemática sobre cambio climático y sus efectos adversos en nuestro territorio. **Sin embargo, queda pendiente consensuar y aprobar una Ley marco de Cambio Climático que aguarde los intereses nacionales de cumplir con las contribuciones nacionales comprometidas en el marco de la COP21.**

Isabel Calle
Fátima Contreras

3.1. Antecedentes y situación actual

- Por “**cambio climático**” se entiende al cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial, a través de la liberación de gases de efecto invernadero (GEI) cuya presencia contribuye al efecto invernadero; y que se suma a las variaciones del estado promedio y otros datos del clima en escaladas temporales y espaciales más amplias que las de los fenómenos meteorológicos puntuales. Además de generar impactos al ambiente, el cambio climático tiene repercusión en la salud de las personas, economía, seguridad alimentaria, entre otros aspectos de la población.
- Por **mitigación** se entiende a las acciones humanas destinadas a reducir o evitar la emisión de gases del efecto invernadero en la atmósfera, o ampliar su absorción a través de depósitos o sumideros. En cambio, por **adaptación** se entiende a las acciones que

modifican el comportamiento, los medios de vida, infraestructura, leyes, políticas e instituciones en respuesta a los eventos climáticos experimentados o esperados.

- **Según estudios, el Perú es el tercer país más vulnerable al cambio climático debido a la susceptibilidad de su territorio y por la variabilidad y los extremos climáticos de la región.** Se pronostica que el Perú sufrirá el deshielo de sus glaciares, la extinción de flora y fauna en la Amazonía además de la pérdida de cultivos vulnerables, escasez del recurso hídrico, entre otras.
- En el ámbito internacional, el Perú ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en el año 1993; el Protocolo de Kioto en el año 2002, en el 2014 en el marco de la COP20 elaboró el documento “Llamado de Lima para la acción climática” y el 22 de abril del 2016 suscribió al Acuerdo de París, cuya vigencia empezará el 1 de enero del año 2020.
- **En el año 2015 el Ministerio del Ambiente aprobó la nueva Estrategia Nacional ante el Cambio Climático, mediante Decreto Supremo N° 011-2015-MINAM.** Asimismo dispuso la publicación del Proyecto de Estrategia Nacional contra la Desertificación y la sequía 2016-2030; y del Proyecto de Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático.
- **En el 2015 el Perú presenta las contribuciones nacionales destinadas a la mitigación del 30% respecto a las emisiones de GEI proyectadas para el año 2030;** así como para la adaptación priorizando los efectos del cambio climático en el recurso hídrico, la agricultura, pesca, salud y bosques.

3.2. Proyectos en el Congreso

a. Proyectos agrupados:

Los siguientes proyectos legislativos han sido agrupados mediante dictamen emitido por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología de fecha 08 de abril de 2015.

- **Proyecto de Ley N° 3118/2013-CR,** por el que se propone la creación de la Ley Marco del Cambio Climático conteniendo la regulación general para enfrentar y adaptarse al cambio climático, así como establecer disposiciones marco para enfrentar los efectos del cambio climático.
- **Proyecto de Ley N° 3339/2013-CR,** por el que se propone establecer el marco regulatorio para el desarrollo de políticas públicas de adaptación al cambio climático y mitigación de las causas que lo producen y sus efectos adversos.
- **Proyecto de Ley N° 3342/2013-CR,** por el que se propone declarar de preferente interés nacional, la identificación y delimitación en el territorio nacional de corredores de conservación, del patrimonio cultural y natural, para la mitigación de los efectos del cambio climático.
- **Proyecto de Ley N° 3356/2013-CR,** por el que se propone declarar de interés nacional y utilidad pública el desarrollo de las políticas y las estrategias de desarrollo sostenible para reducir los impactos del cambio climático en el Perú, con el fin de promover la articulación regional y mundial.
- **Proyecto de Ley N° 3487/2013-CR,** por el que se propone la Ley que establece que el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro del Ambiente informen ante el

Pleno del Congreso sobre los efectos del cambio climático.

- **Proyecto de Ley N° 3925/2014-CR**, por el que se propone establecer un marco legal para regular la planificación, ejecución, articulación y el monitoreo de políticas públicas orientadas a la gestión integral, coordinada y participativa de la adaptación y mitigación del cambio climático.

- **Proyecto de Ley N° 3927/2014-CR**, por el que se propone declarar de interés y necesidad pública la promoción de la protección, revalorización e incorporación de las prácticas y tecnologías tradicionales para la conservación de la biodiversidad relacionada a la producción agropecuaria y la adaptación al cambio climático.

- **Proyecto de Ley N° 3948/2014-CR**, por el que se propone la Ley Marco para la Acción Frente al Cambio Climático.

- **Proyecto de Ley N° 3952/2014-CR**, por el que se propone declarar de prioridad nacional la respuesta de políticas públicas ante el cambio climático que vive el planeta, dando prioridad en el Perú al desafío civilizatorio de ordenamiento territorial con la ampliación de capacidades productivas y adecuada relación sostenible entre la sociedad y la naturaleza.

b. Proyectos no agrupados:

Los siguientes proyectos legislativos no han sido agrupados.

- **Proyecto de Ley N° 4234/2014-CR**, por el que se propone declarar de necesidad pública e interés nacional la ejecución de proyectos de inversión pública orientados a la mitigación, reducción o adaptación ante los efectos del cambio climático, y reducir los impactos negativos en las poblaciones más vulnerables.

- **Proyecto de Ley N° 4266/2014-CR**, por el que se propone declarar de interés nacional las políticas públicas de adaptación frente al cambio climático.

- **Proyecto de Ley N° 4234/2014-CR**, por el que se propone una Ley marco para mitigar y adaptarse al cambio climático, estableciendo mecanismos de coordinación transversal e intersectorial, que permitan reducir la vulnerabilidad de la población y de los ecosistemas en todo el territorio nacional.

Opinión de la SPDA:

Puede ver la opinión legal de la SPDA remitida mediante Carta N° 090-2015/SPDA de fecha 30 de junio de 2015 al dictamen de los proyectos de Ley N° 3118/2013-CR, N° 3339/2013-CR, N° 3342/2013-CR, N° 3356/2013-CR, N° 3487/2013-CR, N° 3925/2014-CR, N° 3927/2014-CR, N° 3948/2014-CR y N° 3952/2014-CR que propone la Ley marco de cambio climático en: <http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2016/04/Opini%C3%B3n-Legal-de-la-SPDA-sobre-cambio-clim%C3%A1tico.pdf>

Mediante dicha opinión, la SPDA propone algunas modificaciones y precisiones al proyecto de ley.

Se precisa la necesidad de establecer como objetivo principal: alcanzar las metas y compromisos de mitigación y adaptación. Por otra parte, creemos que se debe establecer la rectoría del Ministerio del Ambiente para la gestión para el Cambio Climático a fin que se garantice la operatividad de su rol director y asegurar la transversalidad de la variable climática frente a los sectores y niveles de gobierno.

3.3. Labor de la SPDA

- La SPDA se ha pronunciado sobre los diversos proyectos legislativos sobre la Ley marco de Cambio Climático así como sus dictámenes, asimismo ha enviado la opinión emitida mediante comunicación escrita y electrónica al pleno del Congreso.
- La SPDA ha consolidado su rol informativo a través de plataformas web, material audiovisual, diversas publicaciones, apariciones en medios y un compendio legislativo:

o Plataformas web:

- Actualidad Ambiental: <http://www.actualidadambiental.pe>
- Cambia.pe : <http://www.cambia.pe/>

o Material audiovisual:

-*Las consecuencias sociales, económicas y culturales del cambio climático han sido poco tratadas,* en <http://www.actualidadambiental.pe/?p=34281>

-*Imananqachá: ¿Cómo se adaptan los agricultores de nuestras zonas altoandinas al cambio climático?*, en <http://cambia.pe/imananqacha-agricultores-zonas-altoandinas-cambio-climatico/>



Imananqachá: ¿Qué pasará?

-*Zona de riesgo: cambio climático y pobreza en Lima*, en <http://cambia.pe/pobreza-cambio-climatico/>



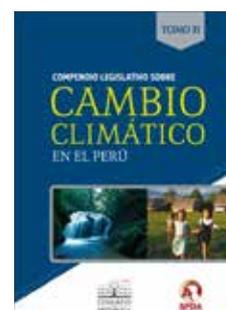
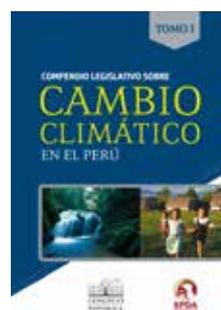
o Y diversas publicaciones:

- *Las áreas naturales protegidas como herramienta para luchar contra el cambio climático*, en <http://www.actualidadambiental.pe/?p=34873>

- *Los cultivos de la sierra y el cambio climático andino: vulnerabilidad y fortalezas*, en <http://www.actualidadambiental.pe/?p=36783>

- *Dossier elecciones 2016: "Ciudades sostenibles y cambio climático"*, en <http://www.actualidadambiental.pe/?p=36412>

- *Compendio de legislación sobre Cambio Climático en el Perú*, en <http://www.actualidadambiental.pe/?p=28079>



Para mayor información:
Pedro Solano Morales
Director Ejecutivo
psolano@spda.org.pe



4. Agrobiodiversidad

Lentamente empieza a reconocerse y manifestarse en la agenda política y legislativa nacional la importancia que tiene la agrobiodiversidad en un país como el Perú, centro de origen y de diversificación de algunos de los principales cultivos alimenticios del mundo y con una larga tradición y cultura asociada a ellos.

Es necesario consolidar y fortalecer los espacios donde se reconoce la agrobiodiversidad y potenciar su utilidad para generar bienestar y desarrollo, especialmente local y entre los pequeños agricultores que la mantienen y conservan en beneficio de las generaciones futuras.

La SPDA recomienda al Congreso de la República mantener el trabajo en materia de agrobiodiversidad en sus diferentes niveles y, especialmente, **promover la promulgación de una Ley de Zonas de Agrobiodiversidad** como complemento a las medidas que ya se encuentran vigentes y abordan otros aspectos de este tema.

Manuel Ruiz

4.1. Antecedentes y situación actual

- Desde la década de los años noventa, se empezó a reconocer, en el plano normativo, la importancia de la agrobiodiversidad (expresada, entre otros, en los cultivos, crianzas, especies silvestres usufructuadas y razas). La Ley de Biodiversidad (Ley N° 26839 de 1997) y el Proyecto GEF de Conservación In Situ de Cultivos Nativos y sus Parientes Silvestres (2000-2006) jugaron un papel central como hitos en este posicionamiento y reconocimiento de la agrobiodiversidad en sus diferentes niveles: cultivos y semillas, agroecosistemas y la cultura asociada a estos elementos.
- En un contexto en el que las políticas agrarias han tendido a favorecer cierto tipo de agricultura (la mediana y gran agricultura, moderna, intensiva y muchas veces orientada a la exportación), se han dado esfuerzos normativos y regulatorios por destacar otras “agriculturas” igual o más importantes, en términos de su contribución a la alimentación nacional. **Casi el 80% de la producción de alimentos proviene de pequeños agricultores, que aprovechan la agrobiodiversidad como su principal activo.**
- Algunos de estos esfuerzos incluyen el reglamento de la Ley de Biodiversidad (2001) que reconoce las “zonas de agrobiodiversidad”; la Estrategia Nacional de Biodiversidad (2001) que plantea acciones en este frente; el Programa Nacional de Agrobiodiversidad (2004); la Ley que reconoce como patrimonio de la nación una lista de cultivos y crianzas nativas (2005); la Ley de Producción Orgánica (2008) y la Ley de Agricultura Familiar (2015).

- Además de la necesaria implementación y aplicación de estas normas e instrumentos, hay aún necesidades que requieren atenderse para garantizar que la agrobiodiversidad sea más que un concepto. Ciertamente, el “boom gastronómico” y proyectos como Sierra Productiva, son ejemplos de cómo la agrobiodiversidad puede servir, directamente, al pequeños agricultor y campesino. **Sin embargo, se requiere hacer más, especialmente considerando que esta parte de la población nacional (pequeños agricultores de los andes, la amazonia y algunos en la costa), continúa colocada en una situación histórica de olvido, vulnerabilidad y precariedad. Esto es paradójico cuando se contrasta con la riqueza de la agrobiodiversidad que existe en estos lugares.**

4.2. Proyectos en el congreso

Proyecto de Ley N° 4923/2015-CR, Ley de identificación y protección del patrimonio natural y genético del Perú.

Autor: Congresista Wuillan Monterola Abregu

Opinión de la SPDA:

- La propuesta de Ley requiere precisar algunos conceptos, incluyendo la noción de “**naturalizadas**” con relación a los cultivos, crianzas, especies silvestres usufructuadas y razas; también sería importante aclarar la noción de “**genéticamente desarrolladas**” en tanto esto se podría asociar a variedades genéticamente modificadas que contradicen el espíritu de la conservación de la agrobiodiversidad y posiblemente la ley de moratoria de organismos vivos modificados, vigente desde 2011.

- La propuesta de Ley hace referencia a la necesidad de propiciar la comercialización, producción, difusión, promoción, etc. de los cultivos, crianzas, especies silvestres usufructuadas y razas. Aunque todo esto es positivo, no hay referencia a la “conservación” propiamente, que es el elemento y la dimensión central para garantizar que esta agrobiodiversidad (representada en cultivos, crianzas, especies silvestres usufructuadas y razas) se mantenga y se pueda aprovechar en el tiempo.
- En esta misma línea, se hace necesario que la propuesta de Ley incluya alguna referencia a la pequeña agricultura y comunidades quienes en base a su cultura y esfuerzo, hacen posible que esta agrobiodiversidad exista. En ese sentido, se recomienda que como parte de las acciones encomendadas al Ministerio de Agricultura, Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA), Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) y otras instituciones relevantes, se complementen con la **“participación directa de los agricultores y productores que conservan y manejan estos cultivos, crianzas, especies silvestres usufructuadas y razas [agrobiodiversidad]”**.
- Finalmente, se recomienda también incluir en la propuesta de Ley una **referencia específica a la cultura y los agroecosistemas como fundamentos para la existencia de esta riqueza y potencialidad en relación a los cultivos, crianzas, especies silvestres usufructuadas y razas [agrobiodiversidad]**.
- Por tanto, la SPDA está sugiere **HACER MODIFICACIONES** a la propuesta de Proyecto de Ley.

4.3. Aportes de la SPDA

La SPDA ha mantenido una activa participación en el Grupo Técnico de Agrobiodiversidad, a través del cual se ha dado impulso a normas sobre conservación de la agrobiodiversidad, protección contra la biopiratería y agricultura familiar. Así, en noviembre de 2015 entró en vigencia la Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, norma que contó con la participación de nuestra institución.

Para mayor información sobre estas materias se recomienda revisar:

- *Agrobiodiversidad, Seguridad Alimentaria y Nutrición*, en: <http://www.spda.org.pe/wpfb-file/ensayo-de-agrobiodiversidad-pdf/>



- *Las Zonas de Agrobiodiversidad y el Registro de Cultivos Nativos. Aprendiendo de Nosotros Mismos*, en http://www.spda.org.pe/wpfb-file/20090515173402_-pdf/

- *ABISA – Agro-biodiversidad y Seguridad Alimentaria*, en: <http://www.spda.org.pe/wpfb-file/brochure-abisa-pdf/>



Para mayor información:
Manuel Ruiz Muller
Director del Programa de Asuntos Internacionales y Biodiversidad
mruiz@spda.org.pe



5. Gestión de bosques

En los últimos años se ha visto una mayor atención de entidades públicas hacia el tema forestal (bosques) con dos líneas principales de acción: (i) competitividad y negocios forestales y (ii) bosques y cambio climático.

Uno de los principales hitos en los últimos años ha sido la aprobación de la Ley Forestal de Fauna Silvestre (Ley N° 29763) y sus cuatro reglamentos. En la SPDA creemos que la Ley N° 29763 y sus reglamentos requieren de un proceso ordenado para su implementación, así como de normas complementarias. **El Congreso de la República puede y debe ejercer una función fiscalizadora para que estas normas se aprueben en beneficio de los ciudadanos que apuestan por una gestión del bosque y la fauna silvestre que asegure un beneficio concreto para las generaciones actuales y las futuras.**

Además, el próximo Congreso debería propiciar un cambio de gestión forestal descentralizada (desde los gobiernos regionales) dado que el proceso de descentralización adoleció de serias deficiencias. Por ejemplo, se debe aclarar el rol de ente rector por parte del Serfor para que pueda actuar directamente ante situaciones de incumplimiento flagrante de la legalidad por parte de actores en las regiones, incluyendo la inacción o colusión de funcionarios en gobiernos regionales.

José Luis Capella

5.1. Antecedentes y situación actual

- Con la creación del MINAM (2008), y con mayor énfasis con la creación del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCBMCC) (2010), la vinculación entre la conservación y uso sostenible de los bosques y el cambio climático pasó a tener un papel importante en las políticas públicas nacionales.
- Por ejemplo, en el Compromiso Nacional de Mitigación y Adaptación del Perú (INDC por sus siglas en inglés) el Perú ha priorizado reducir las emisiones procedentes del cambio de uso del suelo, la deforestación y degradación forestal, como el eje más importante, más del 50% del compromiso de reducción de emisiones nacional al 2020. Este compromiso forma parte de un compromiso internacional que hoy en día cuenta con una propuesta de Estrategia, denominada “Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático” (actualmente en consulta participativa).
- **La Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 (2011) que entró en vigencia desde la aprobación de sus reglamentos (2015), prioriza la promoción de legalidad en el acceso al bosque para usuarios que hasta el momento no habían sido comprendidos en el marco jurídico forestal. También supone un marco más idóneo para la gestión pública forestal,** en donde se busca implementar un sistema que abarque tanto lo nacional como lo regional y articule la implementación de la Ley en sus diferentes dimensiones. El ente rector de este sistema es el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), que busca mejorar la gestión forestal y articular las diferentes instancias que tienen competencias sobre el patrimonio forestal y de fauna silvestre.
- Otro avance importante para el sector es el establecimiento de reglas que facilitan la implementación de plantaciones forestales con fines productivos, de protección y recuperación de ecosistemas forestales. En efecto, desde la publicación del Decreto Supremo N° 017-2014-MINAGRI (octubre de 2014), que aprobó un régimen de promoción de las plantaciones forestales en tierras privadas y luego, con la aprobación del Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales, Decreto Supremo N° 020-2015-MINAGRI (setiembre 2015), quedaron establecidas condiciones idóneas para las inversiones en plantaciones forestales. **Debemos recordar que, pese al gran potencial del país para instalación de plantaciones forestales, todavía el nivel de implementación de éstas es incipiente. En términos de coordinación y cooperación para la competitividad de este sector destacan los esfuerzos del Ministro de la Producción para convertir el sector forestal en un nuevo motor de desarrollo.**
- También se han implementado importantes pasos en la construcción de una institucionalidad forestal acorde con los retos actuales. El Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales (Osinfor), cuyo trabajo bajo la Presidencia del Consejo de Ministros (2008) ha venido dando como resultado una fiscalización más efectiva sobre las actividades forestales (principalmente en el ámbito maderero), destapando el nivel de informalidad e ilegalidad con la que lamentablemente todavía opera el Perú en operativos como los denominados: Amazonas 2014 y Amazonas 2015. Al mismo tiempo este organismo logró colocar en la agenda de la fiscalización ambiental a un sector que hasta la década pasada había contado

con poca o nula atención para evaluar la legalidad de las operaciones y los impactos de éstas en los ecosistemas.

- También en la línea de enfrentar la ilegalidad e informalidad en el sector, recientemente se aprobó el Decreto Legislativo N° 1220 (setiembre 2015) que establece medidas para lucha contra la tala ilegal. La norma define los roles de diferentes entidades del Estado para combatir la tala ilegal como un delito complejo. Finalmente, este proyecto de ley busca atacar el problema del crimen organizado alrededor de la tala ilegal, teniendo algunos resultados que mostrar en acciones recientes en el departamento de Ucayali.
- **Es clave continuar el fortalecimiento de instituciones como Serfor, Osinfor y el MINAM (PNCBMCC) como entidades que han acompañado un cambio en la visión de los bosques, hacia más integral y que aprovecha todos los bienes y servicios del mismo es importante.**

5.2. Proyectos en el Congreso

Proyecto de Ley N° 4917/2015-CR, que propone derogar el Decreto Legislativo N° 1220 por vulnerar el derecho a la consulta previa de los pueblos amazónicos y los principios rectores de la Ley Forestal (sic)

Autor: Congresista Carlos Tubino Arias Schreiber
Decretado a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

Opinión de la SPDA:

- La fórmula legal del proyecto de Ley menciona a la tutela del derecho a la

consulta previa de los pueblos indígenas en la Amazonía y los principios de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, indicando que éstos se verían “afectados con medidas de interdicción ante la actividad forestal generando una problemática social compleja que afecta la calidad de vida y desarrollo de dichos grupos humanos que aprovechan la explotación del citado recurso natural como medio de vida”. En consecuencia solicitan la derogación del Decreto Legislativo N° 1220.

- **La SPDA opinó que la derogatoria del Decreto Legislativo afectaría la capacidad de entidades como Serfor, Osinfor y el MINAM para perseguir ilícitos cometidos por crimen organizado en contra de los bosques.** El decreto legislativo no persigue a los pueblos indígenas, sino a quienes afectan directamente sus bosques con actividades ilícitas, y en detrimento del interés público. Adicionalmente se desarrolló cómo los argumentos esgrimidos en el proyecto de Ley eran inválidos y cómo el Decreto Legislativo no afectaba derechos colectivos de pueblos indígenas o los principios de la Ley N° 29763.
- Por tanto, la SPDA está **EN CONTRA** de la aprobación del referido proyecto.

Ver: Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 4917/2015-CR remitida al Congreso de la República: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=33935>

Vale la pena resaltar que SPDA emitió una opinión **EN CONTRA** del Proyecto de Ley N° 5021/2015-CR que también buscaba derogar el Decreto Legislativo N° 1220. La opinión a ese proyecto de ley se encuentra en: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=33935>

5.3. Labor de la de SPDA

- La SPDA acompañó el proceso de discusión y posterior aprobación de la Ley N° 29763 y el posterior proceso de aprobación de sus cuatro (4) reglamentos por parte del Poder Ejecutivo (www.legislacionforestal.org/5-x-5/).
-
- Estos procesos han puesto en vigencia un marco legal e institucional más apropiado para el desarrollo del sector forestal, sin embargo, le toca al siguiente gobierno la implementación de esta norma.
- También hemos acompañado desde el punto de vista del aporte jurídico publicaciones para el desarrollo e implementación de una política de bosques y cambio climático.

Ver: *REDD en el Perú: consideraciones jurídicas para su implementación en*, www.spda.org.pe/wpfb-file/20120823111851_libro-redd-fina-pdf/

El marco legal peruano para implementar REDD+

www.spda.org.pe/wpfb-file/el-marco-legal-peruano-para-implementar-redd-pdf/

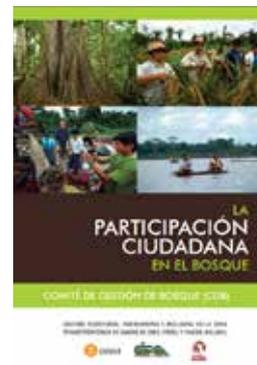
- Para ello se han realizado varias propuestas para: fortalecer a los actores (p.e. castañeros), fortalecer espacios de coordinación (p.e comités de gestión), así como fortalecer su capacidad para defender sus derechos.

Ver: *La castaña y la shiringa en Madre de Dios: análisis del marco legal y*

propuestas participativas para su mejora: http://www.spda.org.pe/wpfb-file/20100421180404_-pdf/



La participación ciudadana en el bosque: Gestión territorial participativa e inclusiva en la zona transfronteriza de Madre de Dios (Perú) y Pando (Bolivia) (en cursiva) <http://www.spda.org.pe/wpfb-file/la-participacion-ciudadana-en-el-bosque-spda-pdf/>



Manual de defensa para usuarios del bosque en Madre de Dios (en cursiva) <http://www.spda.org.pe/wpfb-file/manual-de-defensa-legal-segunda-edicion-pdf/>



-
- Finalmente, **creemos que es imperativo continuar fortaleciendo la capacidad del Estado para combatir la deforestación, la tala ilegal y el comercio ilegal de fauna silvestre.** Para ello, hemos venido trabajando con entidades como Osinfor, el Ministerio Público (Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental), los Altos Comisionados en Minería y Tala Ilegal, así como con otros actores de la sociedad civil comprometida en enfrentar estos flagelos.
 - **Asimismo, nos hemos comprometido en seguir apoyando a los usuarios del bosque que se ven directamente enfrentados a violencia y pérdida de sus recursos por estas dinámicas ilícitas, para ello hemos implementado una plataforma denominada Alerta Ambiental, tomando como piloto el departamento de Madre de Dios (www.alertaambiental.pe).**

Para mayor información:
José Luis Capella Vargas
Director del Programa Forestal
jcapella@spda.org.pe



SPDA

30
años