
INCENDIOS FORESTALES: QUÉ PASÓ, QUÉ HACER Y CÓMO EVITAR QUE VUELVA A OCURRIR

Posibles propuestas
y caminos de solución

OCTUBRE 2024

INCENDIOS FORESTALES: QUÉ PASÓ, QUÉ HACER Y CÓMO EVITAR QUE VUELVA A OCURRIR

Posibles propuestas
y caminos de solución

Autores/as: Luis Zari, José Luis Capella, Carol Mora, Fátima Contreras, Wendy Ancieta, Gabriela Villanueva, Carolina Butrich y Jean Pierre Araujo.

Colaboración: Angélica Gómez, Rocío Mancha y Ximena Mejía

Foto de portada: Diego Pérez - SPDA

Diagramación: Fernando Pano

Cita sugerida:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2024). *Incendios forestales: Qué pasó, qué hacer y cómo evitar que vuelva a ocurrir. Posibles propuestas y caminos de solución.* Lima: SPDA

Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación, sin embargo, puede hacer uso de ella siempre y cuando cite correctamente a los autores.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Presidente: Jorge Caillaux

Directora ejecutiva: Isabel Calle

Director del Programa Bosques y Servicios Ecosistémicos: José L. Capella

Directora del Programa de Política y Gobernanza Ambiental: Carol Mora

Gerente de la Iniciativa Conservamos por Naturaleza: Carolina Butrich

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima, Perú

Teléfono: (+51) 612-4700

www.spda.org.pe

Primera edición digital, Octubre 2024

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2024-11322

ISBN: 978-612-5180-02-5

Esta publicación electrónica está disponible para su libre descarga en: www.spda.org.pe

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) es una asociación civil sin fines de lucro que –desde su fundación en el año 1986– ha trabajado de manera ininterrumpida en la promoción de políticas y legislación ambiental y en el diseño e implementación de instrumentos que favorezcan el desarrollo sostenible bajo principios de gobernanza, equidad y justicia.

ÍNDICE

1. Introducción	4
2. Contar con una estrategia de prevención y reducción	8
3. Adecuar los artículos 310 y 310-C del Código Penal	12
4. Mejora en el manejo y gestión de la información	16
5. Implementar la nueva Ley de Emergencias Ambientales	18
6. Manejo y uso del fuego	24
7. Protección de la fauna silvestre ante emergencias ambientales	28
8. Tipificaciones administrativas pendientes	32
9. Financiamiento para restauración	34
10. Amenazas respecto al cambio de uso del suelo	38
11. Bibliografía	42

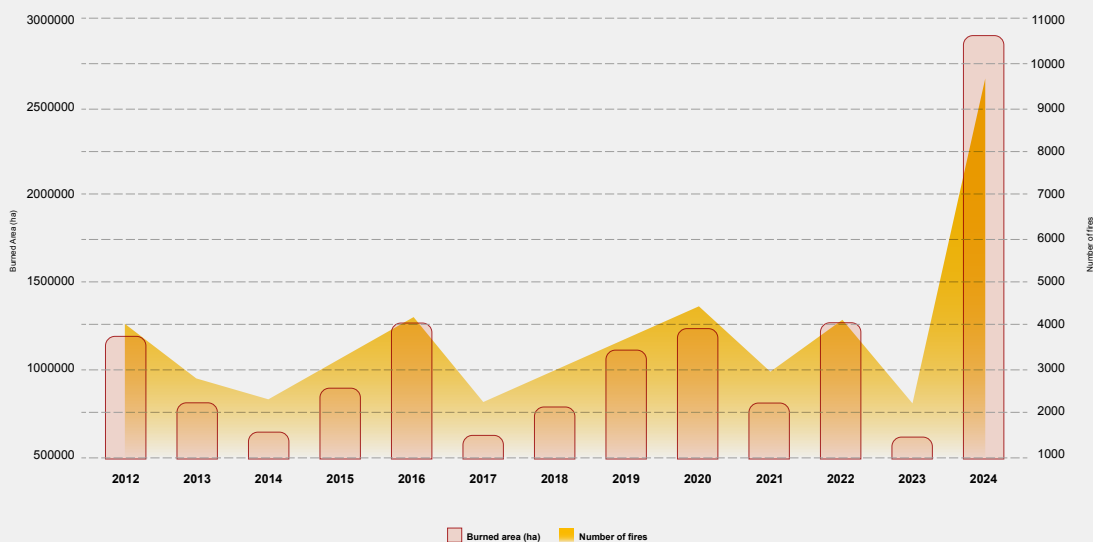
1. Introducción

Los incendios forestales son recurrentes en el Perú desde que se tiene registro histórico de su ocurrencia. Cada año el país enfrenta el fenómeno de los incendios con más información y conocimiento de sus causas, pero no así logrando evitarlos o manejarlos mejor. Reconociendo desde hace décadas que su origen es antrópico, sabemos de la necesidad de una respuesta urgente, que aborde sus diferentes causas y prevenga escenarios futuros. Lo que ha ocurrido este 2024 no es ajeno a lo que viene pasando en las últimas décadas, en donde hemos tenido más información y seguimiento. Según CEPLAN (2023), por ejemplo, entre 2001 y 2022, Perú perdió 273 miles de hectáreas de cobertura boscosa a causa de los incendios; no obstante, las cifras de lo que viene sucediendo este año son alarmantes, según datos del INDECI (que además se teme hayan subrepresentado el problema), se tiene al terminar el mes de Septiembre 2024, sólo en este año : 22 departamentos del Perú afectados por los últimos incendios, siendo Lambayeque, Cajamarca, Huánuco, Amazonas, San Martín y Ucayali, las zonas donde se ha declarado estado de emergencia. Son 24 personas quienes perdieron la vida y 288 heridos en 22 departamentos del país, siendo Lambayeque, Cajamarca, Huánuco, Amazonas, San Martín y Ucayali, las zonas donde se ha declarado estado de emergencia. Por otro lado, el desastre dejó 609 animales muertos y 12 254 animales afectados¹ según datos del COEN.

1 Debe tenerse en cuenta que los números oficiales que se muestran pueden ser relativos, ya que es posible que no se esté dimensionando a aquellos animales afectados por desplazamiento a otras áreas o animales pequeños como ranas, pequeños roedores, entre otros.

GWIS Annual Statistics for Peru

Statistics in the charts up to 2023 show full year statistics. 2024 is update up to current date



Fuente: Global Wildfire Information System (GWIS)

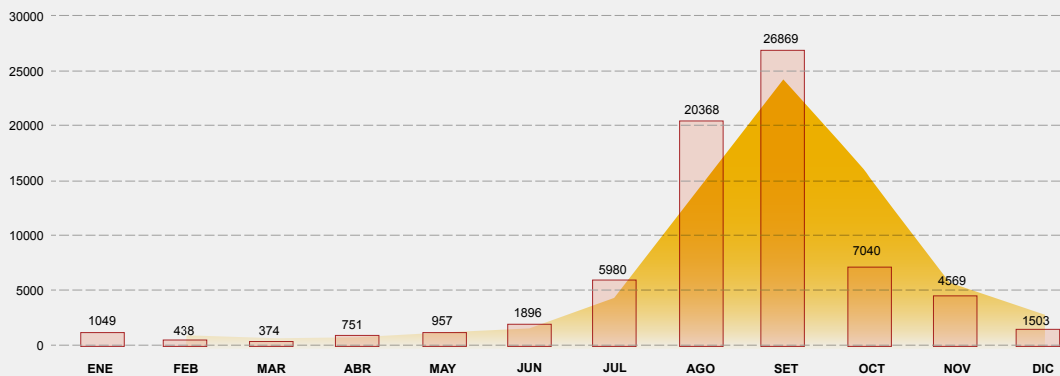
Septiembre es un mes clave dado que es el mes en donde ha sido más prevalente la existencia de focos de calor y por tanto se infiere que aumentan los incendios forestales en los últimos años. De acuerdo con la información oficial del “Plan de Prevención y Reducción de Riesgos de Incendios Forestales, Periodo 2019-2022”², la presencia de focos de calor en el Perú en el período de estudio 2012 a 2016 muestra una tendencia clara de ascenso entre los meses de Agosto y especialmente en Setiembre. Asimismo, de acuerdo con la plataforma “Global Wildfire Information System (GWIS)”³, también se tiene que el monitoreo de incendios forestales en el Perú, por mes, entre el 2012 y 2023, alcanzó sus picos más altos en los meses de septiembre:

2 RDE N° 284-2018-MINAGRI-SERFOR-DE

3 GWIS utiliza las detecciones de incendios activos proporcionadas por el sistema FIRMS (Fire Information for Resource Management System) de la NASA.

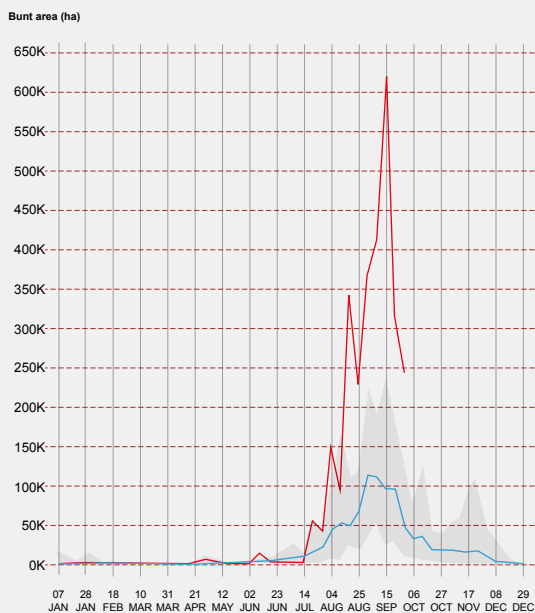
Focos de calor en el Perú

Por meses - periodo 2012 - 2016

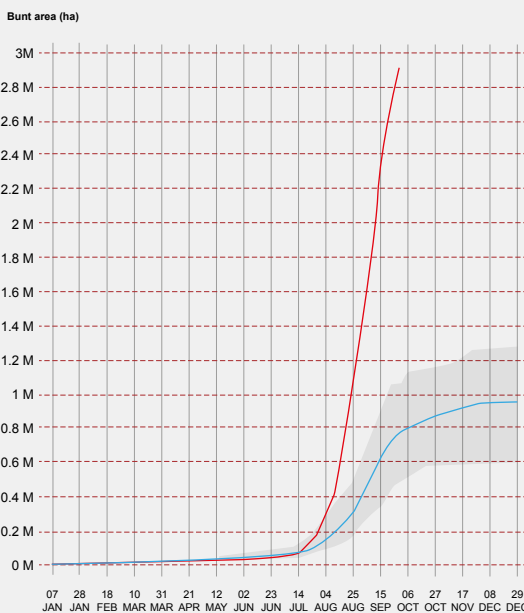


Fuente: Dirección General de Información y Ordenamiento Forestal y de Fauna Silvestre (2017)

GWIS Weekly Burnt Areas (1)



GWIS Weekly Cumulative Burnt Areas (2)



min - MAX (2012 - 2023) Average (2012 - 2023) 2024

Fuente: Global Wildfire Information System (GWIS)

De acuerdo con SERFOR, la mayoría de incendios forestales son de origen antrópico, debido a que una de las causas principales está relacionada con actividades de preparación del terreno para cultivos⁴. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estos fenómenos son multicausales y que parte de los factores que los pueden explicar son la persistencia de un clima más cálido y seco debido al cambio climático y la deforestación causada principalmente por la conversión de tierras para la agricultura (WWF y Boston Consulting Group, 2020), a ello se pueden añadir los cambios en los patrones de lluvias que causan sequías prolongadas (IPCC, 2022), como las observadas el presente año .

Los incendios forestales destruyen la vegetación, degradan intensamente los ecosistemas, generan altísimas pérdidas económicas, ponen en peligro la vida de las personas y afectan notoriamente a la vida silvestre. Todo ello ha generado un marco institucional nacional y regional que tenía como objetivo prevenir precisamente lo que ha ocurrido en 2024 y fortalecer la articulación ante escenarios que como se ve, no son nuevos. Recordemos que en 2019, a raíz de los diferentes incendios ocasionados en la amazonía, siete países de la región se comprometieron a protegerla a través del Pacto de Leticia, en cual tenía, entre otras metas: “Intercambiar e implementar experiencias en el manejo integral del fuego, fomentando el desarrollo de políticas, instrumentos y acciones técnicas, basadas en la prevención de incendios forestales”⁵.

En este contexto, **la SPDA desarrolla este informe con el objetivo de analizar los elementos que consideramos más importantes para entender las causas desde un punto de vista institucional y regulatorio, incluyendo en cada uno de ellos, una propuesta de mejora** para aportar en los caminos de solución que eviten que los incendios forestales sigan teniendo el impacto tan alto que venimos presenciando año tras año.

4 Punto 2.2 del Plan de Prevención y Reducción de Riesgos de Incendios Forestales (sin vigencia desde el 2022): <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1267623/plan-incendios-forestales.pdf>

5 <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/50579-pacto-de-leticia-por-la-amazonia>

2. Contar con una estrategia de prevención y reducción



El Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (Sinagerd), cuya rectoría ejerce la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), es el sistema que establece principios, lineamientos, componentes, procesos e instrumentos de gestión del riesgo de desastres, a fin de prevenir, reducir y controlar permanentemente los factores de riesgo en la sociedad y promover la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre. El CENEPRED es el organismo público ejecutor del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, quien tiene entre sus funciones informar sobre los escenarios de riesgo a nivel nacional. Ante los incendios forestales, se espera que la institucionalidad a cargo de la prevención y gestión de desastres, pueda liderar, coordinar e implementar las medidas más

eficaces para evitar y/o contrarrestar de manera temprana el crecimiento descontrolado de estos sucesos en épocas donde existen mayores probabilidades y condiciones para su desencadenamiento. A nivel regional, los Centros de Operaciones de Emergencias Regionales (COER) se encargan de monitorear los peligros, emergencias y desastres, así como asegurar la administración e intercambio de información efectiva para la toma de decisiones de las autoridades del sistema. Además lidera las acciones de primera respuesta.

Por su parte, el sector forestal cuenta con el Sistema Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR), en el que el Serfor es el ente rector y desarrolló en 2019, el Plan de Prevención y Reducción de Riesgos de Incendios Forestales, el cual tenía una vigencia hasta el año 2022. Este disponía la incorporación de medidas para el uso y manejo de fuego en el marco normativo, así como la implementación de sistemas de información, monitoreo y alerta temprana de incendios, e identificación de áreas vulnerables a incendios forestales. Sin embargo, no se tiene información pública sobre el nivel de implementación e impacto de estas estrategias al término de vigencia del plan. En el caso de las coordinaciones intersectoriales, se puede observar que no se han aprobado mejoras (regulaciones) en favor de una intervención integral y multinivel tanto en la prevención, como en el combate de los incendios forestales.

Como se ve, el sistema institucional es amplio y requiere de un nivel de articulación que permita responder rápidamente y de manera adecuada, con competencias definidas y acciones claras para la prevención y reducción. Ello por el momento no se ha observado y por eso debe seguir siendo una prioridad en caso se actualicen los instrumentos de política y planificación, como es necesario actualmente.

En el marco de riesgos de desastres, es fundamental informar y capacitar a las autoridades y población civil ante los riesgos y medidas que deben tomar para prevenir y reducir la propagación de daños en las personas y ambiente. Sin embargo, no existe una normativa unificada y sencilla que explique las medidas de primera respuesta para afrontar el riesgo de incendios forestales para la ciudadanía.

SE RECOMIENDA:

Que Cenepred, en coordinación con Sinagerd y Serfor, implementen canales de difusión de fácil acceso para que toda persona pueda acceder a los mapas y calendarios de riesgos de desastres en el ámbito regional a fin de estar informado sobre las épocas ideales para la quema, así como estar preparado para la activación del COER para el inicio de las acciones de primera respuesta.



Es necesario que las municipalidades provinciales y distritales, dentro de su jurisdicción, informen y difundan el calendario de riesgos de incendios para que los agricultores tengan la información suficiente para la prevención y reducción de riesgos de incendios.



SERFOR y PCM deben contar con una estrategia conjunta de prevención y reducción de incendios, bajo el liderazgo de PCM (Viceministerio de Gobernanza Territorial⁶) como ente rector del SINAGERD, a fin de definir claramente las competencias en materia de prevención (Serfor) y en materia de respuesta y articulación (Cenapred, Senamhi, Indeci, Serfor, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales). También se debe sumar a ello el rol de MINAM, tanto en relación a las ANPs del SINANPE, como por sus competencias específicas.



El Plan de Prevención y Reducción de Riesgos de Incendios Forestales a cargo de SERFOR debe ser actualizado y en especial implementado. Se debe modificar el marco legal considerando el uso y manejo del fuego, lo cual puede ser clave para atacar el problema desde una perspectiva diferente a la punitiva. Con un enfoque de conocimiento sobre seguridad para la ciudadanía y acciones inmediatas, se debería contar con un manual de respuesta rápida para las autoridades y a la sociedad civil, a fin de que tengan conocimiento sobre las medidas de prevención que deben adoptar para su salvaguarda, así como establecer las pautas para mitigar la propagación de los incendios de manera inmediata. Ello puede estar priorizado en una nueva planificación.

6 De acuerdo con el artículo 9 del Reglamento de Organizaciones y Funciones de la PCM, aprobado por Resolución Ministerial N.° 156-2021-PCM, se indica que es el Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial es el órgano responsable de la gestión del riesgo de desastres.



Ayaymama (*Nyctibius griseus*), ave amazónica hallada por los bomberos de la provincia de Jaén, Cajamarca.
Foto: SERFOR

3. Adecuar los artículos 310 y 310-C del Código Penal



Las dinámicas detrás del fuego son diversas y no deben analizarse de forma simplificada y buscar culpables en las personas más vulnerables, dejando de lado razones más complejas e institucionales donde pueden existir también economías delictivas como el acaparamiento de tierras, entre otros⁷. En ese sentido, es importante contar con las herramientas legales necesarias para investigar y evitar la impunidad de estas causas específicas.

⁷ Como ejemplo, se tiene que los incendios devastadores ocurridos en Brasil en 2019 no correspondían solo a una dinámica de quema por parte de comunidades y pueblos tradicionales, sino también a una dinámica de acaparamiento de tierras: https://www.wrm.org.uy/sites/default/files/bulletin-pdfs/Boletin-258_-ESP.pdf

Actualmente, el uso del fuego está prohibido en Perú. A nivel administrativo, la infracción N° 17 del cuadro de infracciones y sanciones en materia forestal, que se encuentra en el Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal y de Fauna silvestre⁸, establece multa de hasta 5000 UIT para todo aquel que “cause daño a los recursos que integran el Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación mediante el uso del fuego”. Por su parte, a nivel penal, el artículo 310 sobre delitos contra los bosques o formaciones boscosas, establece que “será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro 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”*.

Como se ve, la vía administrativa incluye como bien protegido a todos los recursos del patrimonio forestal y de fauna silvestre, mientras que la vía penal tipifica específicamente la acción contra los bosques u otras formaciones boscosas. Esta diferencia supone que otros ecosistemas de la vegetación silvestre, en estricto, no puedan ser tipificados en el delito contra las formaciones boscosas y por tanto, podría inferirse que no es posible imputar por las acciones antijurídicas contra aquellas personas naturales o jurídicas que provoquen incendios forestales contra pajonales, humedales, bofedales, entre otros.

El patrimonio forestal y de fauna silvestre, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, está compuesto por: “...a) Los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre (...), c) La diversidad biológica forestal y de fauna silvestre, incluyendo sus recursos genéticos asociados (...), e) Los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre (...)”. Así, los ecosistemas más afectados por los incendios forestales, como los pastizales⁹, no entrarían dentro de la definición del Código Penal, teniendo como vegetación predominante el pasto y los arbustos, siendo los pajonales un tipo de pastizal (Forest Trends 2020 y MIDAGRI s/f).

Lo señalado anteriormente supone una brecha en la imputación del delito, puesto que la ausencia de tipificación penal para la acción típicamente antijurídica de quema de ecosistemas de la vegetación silvestre, puede implicar impunidad para aquellos casos en los que esta actividad esté detrás de una dinámica delictiva asociada al cambio de uso del suelo y/o tráfico de tierras (CEPLAN, 2023). Asimismo, es importante mencionar que la tipificación administrativa no necesariamente asegura la sanción al infractor, puesto que

8 Aprobado por Decreto Supremo N° 007-2021-MIDAGRI

9 Informe N° 225 de supervisión de la Defensoría del Pueblo en el marco de los incendios forestales, 2024: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2024/09/Informe-Defensorial-n.%C2%B0-225-Incendios-forestales.pdf>

muchas veces resulta difícil identificar al autor y las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre no cuentan con los medios para desarrollar investigaciones a mayor profundidad y por otro lado, presentan problemas institucionales como la falta de órganos de cobranza coactiva o debilidad en estos¹⁰, a fin de poder sancionar y cobrar de manera efectiva las multas impuestas

De acuerdo con el artículo 99.2 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, “los ecosistemas frágiles comprenden, entre otros, (...) páramos, jalcas, bofedales, bahías, islas pequeñas, humedales, lagunas alto andinas (...)” y se indica que deben tomarse medidas especiales para su protección.

SE RECOMIENDA:

Debe modificarse el artículo 310 del Código Penal incluyendo, como bien jurídico protegido, a los “ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre”, a fin de abarcar los diversos tipos de ecosistemas que existen en el territorio (como los humedales, lomas, pastizales, pajonales, bofedales, entre otros) que también son gravemente afectados por diversas acciones humanas, como los incendios forestales de grandes magnitudes. De esta manera, con esta propuesta se homologarían los términos utilizados por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, pues, al ser el código penal una ley penal en blanco, se facilitaría la labor de las autoridades administrativas encargadas de emitir informes fundamentados que contribuyen al ejercicio de la acción penal.



Adicionalmente y teniendo en cuenta lo indicado en la Ley General del Ambiente, consideramos que también debería añadirse, como parte de la forma agravada contenida en el numeral 1 del artículo 310-C, a los ecosistemas incluidos en la Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles, los cuales ameritan una mayor sanción dado que se trata de ecosistemas identificados, delimitados e incorporados en la lista por ser de especial alto valor de conservación y con poca capacidad de retornar a su estado original ante presiones u afectaciones ocasionadas por el ser humano.

10 Información identificada en 2019 en la que solamente cinco gobiernos regionales con competencias en materia forestal contaban con un órgano de ejecución coactiva: https://spda.org.pe/wp-content/uploads/2019/10/ACP-en-PERU-301_Compresed-1.pdf



Foto: Diego Pérez / SPDA

4. Mejora en el manejo y gestión de la información



Senamhi cuenta con la plataforma de avisos de condiciones atmosféricas de incendios forestales¹¹, el cual consta de pronósticos de condiciones atmosféricas asociadas a la probabilidad de ocurrencia y/o desarrollo de incendios forestales, indicando las áreas que podrían verse afectadas y el nivel de riesgo de que ocurran incendios forestales. Sin embargo, no se encuentra actualizado a la fecha, siendo complicado conocer las condiciones atmosféricas que podrían favorecer la ocurrencia y programación de incendios forestales en la costa, sierra y selva.

11 Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú. (2024). Aviso de Condiciones Atmosféricas de Incendios Forestales

No solo es importante mantener actualizado los avisos de condiciones atmosféricas de incendios forestales, sino que estos puedan llegar de manera masiva a todas las personas, a fin de informar sobre las condiciones propicias para iniciar fuegos y evitar aquellas en las que pueda dar inicio a incendios forestales.

SE RECOMIENDA:



Que Senamhi pueda aliarse con radios nacionales, regionales y/o locales de mayor alcance para informar diariamente y en tiempo real sobre las condiciones atmosféricas a fin de difundir las condiciones meteorológicas adecuadas y riesgos para realizar los incendios. Con la contratación de espacios radiales para la difusión diaria, se puede prevenir la propagación de incendios en épocas no adecuadas.



Es fundamental difundir conocimiento sobre las mejores prácticas para la restauración de ecosistemas dañados. Se espera evitar que la reforestación con especies exóticas¹² altere el ecosistema natural, ya dañado, y se priorice el uso de especies nativas¹³. Es una oportunidad para difundir estrategias y conocimiento sobre las mejores prácticas de reforestación natural, para que mitiguen la propagación de incendios, evitando el empleo de especies que contribuyan al aumento de la inflamabilidad de los bosques.

12 La reforestación de las áreas dañadas debe realizarse de la mejor manera posible, permitiendo la recuperación del entorno, previniendo el uso inadecuado de especies exóticas. Aunque especies como el eucalipto y el pino contribuyen a aumentar la masa boscosa y forman un paisaje llamativo, generan impactos negativos en el entorno natural, como mayor sequedad de suelos, consume gran cantidad de agua y altera los hábitats naturales: Plit, L. (2017). Eucaliptos y pinos: los bosques artificiales que contribuyen a la expansión de los incendios en Chile. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-38771376>

13 Por ejemplo, el aliso, el cedro de altura, ishpingo amarillo, chisca brava o quina en la región Amazonas, de acuerdo con el IIAP resultan buenas opciones: IIAP (2014). Priorización de especies maderables nativas para fuente de semillas en molinopampa, Amazonas – Perú. Proyecto PD622/11. Rev.1. Comercialización de semillas, plantones y productores maderables de especies nativas, para mejorar condiciones de vida y fortalecer políticas regionales forestales en la región Amazonas/Perú: caso piloto de la Comunidad Campesina Taulia Molinopampa.

5. Implementar la nueva Ley de Emergencias Ambientales



En el contexto de los derrames de hidrocarburos en el mar en enero de 2022 se generó un importante proceso de revisión de las fallas estructurales que impidieron, en dicha oportunidad, una respuesta eficiente y articulada del Estado frente a situaciones emergentes en materia ambiental que de no ser atendidas elevan la expansión del daño ambiental así como convierten afectaciones específicas en afectaciones sistemáticas, generándose una responsabilidad no solo desde el lado de quienes causaron el daño sino también desde el Estado en la medida que debieron dictar y exigir medidas de respuesta eficientes y oportunas.

Así, luego de un proceso legislativo de aproximadamente dos años, el Congreso de la República promulgó la Ley 32106, Ley de Declaratoria de Emergencia Ambiental, respecto de la cual existe una reserva reglamentaria para su entrada en vigor. Esta nueva norma se aprobó hace unos meses luego de 18 años desde la última ley; la nueva ley apuesta por activar un despliegue preventivo e inmediato ante la ocurrencia de siniestros o emergencias ambientales, opera, esencialmente ante situaciones súbitas y significativas que generen menoscabo ambiental.

Esencialmente, la finalidad de este nuevo régimen es lograr la contención, control y en la medida de lo posible la reducción de los efectos y/o daños ambientales generados producto de la emergencia ambiental. De esta manera, evitamos que los propios procesos de investigación que son necesarios para determinar la responsabilidad legal de los causantes del daño representen un cuello de botella para dar respuestas inmediatas frente a la expansión del daño.

El régimen anterior de Declaratoria de Emergencia Ambiental (en adelante, DEA) estaba conformado por la Ley 28804 y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo 024-2008-PCM. Estas normas fueron dadas incluso antes de la creación del Ministerio del Ambiente; no obstante, la ausencia de un ente rector como el Ministerio del Ambiente para gestionar las situaciones de emergencia no representó el único problema de dicho régimen. Lo cierto es que el régimen pasado, vigente a la fecha de ocurridos los incendios forestales materia de análisis del presente documento, no permiten una acción inmediata ni articulada del aparato estatal y privado para la atención de emergencias ambientales por lo siguiente:

- No existe claridad sobre los roles y competencias de las autoridades para la atención de la emergencia ambiental desde un enfoque multisectorial.
- No existe claridad sobre los instrumentos de planificación concretos para la atención de emergencias ambientales.
- Se establece un plazo excesivo de 25 días hábiles para la declaratoria de una emergencia como tal.
- Falta de mecanismos que promuevan la transparencia de la información sobre la atención de las emergencias.
- Ausencia de claridad sobre los mecanismos de financiamiento y repetición sobre los responsables legales.

Así, desde el 2008 a la fecha, el Perú ha sufrido siniestros ambientales de alta envergadura cuyos efectos siguen vivos hasta la actualidad, como la contaminación del aire en La Oroya,



la contaminación en la comunidad de Cuninico en Loreto por el derrame de hidrocarburos del Oleoducto Norperuano en el 2014; y, el derrame de hidrocarburos en 2022 en Ventanilla por las actividades de descarga de crudo de la Refinería La Pampilla que mencionamos líneas arriba. Estos son solo 3 casos representativos que no han tenido una atención inmediata y efectiva, los cuales han dejado estragos en ecosistemas importantes, sus elementos y claramente en la calidad de vida de las personas.

Así, el nuevo régimen que trae consigo la Ley 32106 incluye importantes oportunidades para hacer frente y tener respuestas efectivas que contengan, controlen y permitan acciones de mitigación del daño:

- Se incluye la participación de entidades como el Ministerio del Ambiente, Salud, el Instituto de Defensa Civil, los gobiernos regionales y locales, entidades con competencias sanitarias, entre otros; y, se establece que la atención es multisectorial, coordinada, prioritaria y participativa. La rectoría en este nuevo régimen recae en el Minam.
- Se establecen criterios no concurrentes para proceder con una DEA; en ese sentido, no se requiere que todos los requisitos se cumplan para que se promulgue la DEA, lo cual permite que la atención sea más inmediata y menos complejizada por la subjetividad en un proceso de declaratoria.



Foto: Presidencia del Perú

- Entre los planes de atención se incluyen informes de monitoreo y evaluación, lo cual permite que toda la ciudadanía pueda hacer seguimiento a las acciones post emergencia ambiental.
- Se reduce el plazo de declaratoria a 7 días hábiles.
- Se establece la obligación a todas las entidades involucradas a brindar información sobre las acciones en el marco de emergencias ambientales, así como a compartir información entre sí para con ello asegurar contar con información oficial.

Desde la SPDA, consideramos que la promulgación de la Ley 32106 es un primer paso para poder gestionar un acontecimiento catastrófico como lo suelen ser las emergencias ambientales, sin embargo, la entrada en vigencia de esta ley está sujeta a su reglamentación, para lo cual se ha dado 120 días hábiles que culminarían aún en febrero 2025). Sobre ello, es importante que el Minam priorice un proceso de reglamento, cuya construcción y diseño se dé de manera participativa.

Finalmente, tenemos que los incendios forestales calificarían bajo el ámbito de la nueva ley como una emergencia ambiental en tanto representan eventos dentro de un área geográfica determinada que se han presentado de manera súbita y cuyo alcance en términos de daño e impactos es significativo afectando la calidad ambiental, de ecosistemas y que actualmente representa un indudable riesgo para la vida y salud de las personas.

SE RECOMIENDA:



Resulta importante que, el reglamento priorice la regulación de aspectos importantes tales como el listado de supuestos que constituirían una emergencia ambiental de forma enunciativa y no restrictiva a fin de ayudar a orientar la discrecionalidad administrativa de la autoridad; así como los mecanismos para la formalización de las DEA. Por lo anterior, es prioritario e impostergable que el Minam priorice la entrada en vigor del nuevo régimen y por ende el proceso reglamentario de la ley de emergencias ambientales.



Foto: Alonso López / SPDA

Foto: Diego Pérez / SPDA



6. Manejo y uso del fuego



Como se ha indicado, el uso de fuego para quemar patrimonio forestal está expresamente prohibido. Ya hemos opinado respecto de la parte punitiva en la segunda sección del presente documento, sin embargo, toca ahora analizar cuáles son las medidas que se deben aplicar para que una práctica tan difundida y presente en el territorio nacional, disminuya realmente el riesgo de generar incendios forestales descontrolados y nocivos para el ambiente y las personas.

El Plan de Prevención y Reducción de Riesgos de Incendios Forestales 2019-2022 tenía entre uno de sus objetivos específicos encargados a la Oficina General de Asesoría Jurídica del Serfor (como ente rector forestal), “adecuar el marco legal acorde a las necesidades relacionadas con la prevención y reducción de riesgos de incendios forestales a través de normas legales aprobadas en manejo y uso adecuado de fuego”. Es decir, existe una

decisión pública para mejorar el marco normativo para que no se conforme con prohibir una actividad, sino que el marco haga una interpretación adecuada de la realidad y busque regulaciones que permitan que el Estado regule y por tanto invierta en las actividades de uso y manejo del fuego. Lamentablemente, a la fecha no se conoce avance sobre este particular, y en la práctica las competencias de instancias nacionales y sub-nacionales no podrían priorizar acciones destinadas, por ejemplo, a capacitar en el manejo y uso del fuego, dado la prohibición expresa general y explícita al mismo.

Ahora bien, es esencial contar con mayor información sobre el rol ecológico de los fuegos para la actividades agrícola y forestal. Según la FAO (2007), el fuego es una herramienta para la limpieza y transformación del terreno, así como libera nutrientes almacenados en la biomasa, fomentando el crecimiento y vigor de los cultivos. Además, permite preparar las tierras de cultivo, eliminando toda vegetación de la zona para abrir paso nuevos espacios para la actividad agrícola, siendo una práctica tradicional común en todo el mundo (Santín & Doerr, 2016).

Como menciona Sernanp (2020), la tendencia internacional es suprimir o prohibir el manejo del fuego, como una medida de gestión de riesgos. Sin embargo, estas medidas no reconocen el rol ecológico del fuego ni la necesidad de realizar actividades de prevención sostenibles, así como no toma en consideración las necesidades o tradiciones de las comunidades. Países alrededor del mundo, como Estados Unidos, Canadá, México, España, Australia, Portugal, entre otros¹⁴, vienen implementando nuevas alternativas para la gestión y manejo de los incendios, considerando una visión holística del rol del fuego en los ecosistemas (Williams, et al. 2011; Panday, 2023).

No es recomendable una prohibición de la actividad, sino fortalecer el marco normativo con la regulación del uso y manejo sostenible de los fuegos, considerando el enfoque intercultural para mantener estas prácticas de manera ordenada y conforme al ecosistema donde se desarrolle. Es esencial entender el manejo de los incendios forestales de manera diferencial con la prohibición o supresión. Es decir, se requiere analizar los regímenes históricos del fuego, sus implicancias en los procesos de sucesión ecológica, el trabajo articulado con comunidades locales y combatientes del fuego, así como analizar el ámbito socioecológico de los espacios geográficos (Quiroga y Santiago, 2019).

14 Por ejemplo, en Estados Unidos, se cuentan con políticas y estrategias, que enfatizan la importancia de la cooperación estatal, la participación de la comunidad y el uso de enfoques del fuego basados en información científica para mejorar las estrategias de prevención y gestión del riesgo. Por otro lado, en Sudáfrica se exige que las Municipalidades locales cuenten con una brigada de control de incendios, así como cuentan con una Asociación de Protección contra Incendios, conformada por propietarios de tierras para gestionar el riesgo de incendios en sus territorios (Pandey, 2023).

Se puede emplear como referencia la Estrategia de Gestión del Riesgo de Incendio Forestal en el SINANPE para regular el uso y manejo del fuego. Según esta, el manejo del fuego en las áreas protegidas y sus paisajes es la estrategia más eficaz y eficiente para la gestión del riesgo. Se debe considerar tres pilares: (i) la protección contra incendios forestales; (ii) la cultura del fuego; y (iii) la ecología del fuego, para adoptar medidas para el manejo y gestión del fuego.



Fuente: Estrategia de Gestión del Riesgo de Incendio Forestal en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado. Adaptado de Myers (2006)

Figura N. X. Estrategia de manejo de Sinanpe

La estrategia del SINANPE radica en la creación de “Nodos Operativos”, que son agrupaciones territoriales, basados en la incidencia histórica del fuego en el territorio y ecosistema, para atender las actividades relacionadas al manejo del fuego. Es necesario entender a las necesidades ecológicas del fuego, la conservación de los ecosistemas, las necesidades socioeconómicas y culturales de las comunidades, considerando y promoviendo respuestas técnicas sostenibles para la prevención, supresión y uso del fuego.

Es importante recordar, que toda actividad de manejo de fuego debe realizarse conforme a la legislación vigente. Sin embargo, el Código Penal y el Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal y de Fauna Silvestre. En ese sentido, el marco legal vigente no otorga las condiciones para la prevención y manejo de fuegos, siendo necesario proponer una regulación orientada al uso sostenible del fuego como una herramienta para la prevención y gestión de fuegos.

SE RECOMIENDA:

Es esencial que el Serfor inicie un proceso participativo, que recoja la experiencia y necesidades de las regiones, tanto del sector público como de la sociedad civil, para que se pueda implementar un marco legal adecuado para el uso y manejo del fuego.



Consideramos que las normas sobre Agricultura Familiar¹⁵, como también aquellas que regulan los servicios de extensión agropecuaria¹⁶, son espacios apropiados para que se trabaje en dicho marco, un régimen de fortalecimiento de capacidades a los productores agrarios que incluya evitar el uso del fuego prioritariamente, pero en caso éste se realice, contar con la información y medios para su uso y manejo.



Es esencial promover la investigación científica y técnica sobre el fuego y sus impactos en la ecología, el desarrollo socioeconómico y la cultura a escala de paisaje. La generación de insumos técnicos y científicos es una herramienta esencial para fundamentar y sostener decisiones políticas y jurídicas en torno al uso y manejo de fuego, sin olvidar la participación de las comunidades para alimentar la retroalimentación y conocimiento ancestral. Solo de esa manera será posible regular la gestión de los fuegos de manera eficiente y eficaz.

15 Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, Ley 30355 y su Reglamento

16 Ley que regula el Servicio de Extensión Agropecuaria, Ley 31368

7. Protección de la fauna silvestre ante emergencias ambientales



Oso hormiguero (*Tamandua tetradactyla*) fue hallado deshidratado y con quemaduras leves en sus patas delanteras.
Foto: SERFOR

De acuerdo con datos recientes, el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN), señaló que los incendios forestales habrían causado la muerte de más de 370 animales y afectado a casi 5000¹⁷. Se sabe además, que han sido afectadas especies de fauna silvestre endémicas como el colibrí cola de espátula o el oso de anteojos¹⁸. Esta situación, vuelve a poner una vez más en la agenda la necesidad de contar con respuestas concretas para el rescate de la fauna silvestre ante desastres como los incendios forestales o cualquier otro que pueda afectar directa o indirectamente el bienestar de los animales. En ese sentido, consideramos que el problema de la protección a la fauna silvestre ante emergencias ambientales debe abordarse desde cuatro elementos:

¹⁷ <https://elcomercio.pe/wuf/incendios-forestales-en-la-amazonia-como-ayudar-a-los-animales-afectados-noticia/>

¹⁸ <https://www.actualidadambiental.pe/incendios-forestales-ya-dejaron-20-muertos-165-heridos-y-3500-hectareas-devastadas/> o <https://inforegion.pe/incendios-forestales-en-peru-mas-de-370-animales-muertos-y-4-mil-afectados/>

SE RECOMIENDA:

Implementar centros de rescate a cargo del Estado. El Estado está facultado y podría establecer centros de rescate estratégicamente ubicados a lo largo del territorio a fin de brindar una respuesta operativa, rápida y constante hasta determinar la ubicación final del individuo. Para ello, es importante apalancar y dotar con presupuesto y capacidades (personal, instalaciones, equipos, entre otros) al o a los centros de rescate que se implementen, a través de proyectos de inversión pública o mecanismos de financiación que aseguren la sostenibilidad de los espacio

Tal y como pasó en el derrame de petróleo de 2022, es fundamental que el Estado cuente con centros de rescate que puedan atender de manera inmediata y oportuna a los animales afectados por un desastre ambiental. El centro de rescate es el centro de cría en cautividad cuyo fin es la rehabilitación¹⁹. Según el artículo 67 del Reglamento de Gestión de Fauna Silvestre, estos centros pueden ser conducidos por el SERFOR, las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre u otras entidades públicas o privadas. Asimismo, debe tenerse en cuenta que esta acción se encontraba priorizada en la actividad N° 28 del Plan de Acción 2017-2022 de la Estrategia Nacional para Reducir el Tráfico Ilegal de Fauna Silvestre en el Perú.

SE RECOMIENDA:

Implementar la figura de guardafaunas. El artículo 69 del Reglamento de Gestión de Fauna Silvestre establece que, en el marco de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado, la ciudadanía puede realizar actividades de voluntariado orientadas a la conservación de la fauna silvestre, a convocatoria del SERFOR. Resulta necesario que SERFOR esté inscrito en el Sistema Nacional de Voluntariado²⁰ y que tras ello, identifique el ámbito y las acciones que pueden ser implementadas por parte de las personas voluntarias, con énfasis en el apoyo al rescate de la fauna silvestre ante desastres ambientales.

19 Artículo 67 del Reglamento de Gestión de Fauna Silvestre, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2015-MINAGRI.

20 Se consultó el registro de Organizaciones Inscritas en el Registro de Voluntariado en el documento disponible del MIMP a Septiembre de 2023 y no se encontró al SERFOR: <https://www.gob.pe/institucion/mimp/informes-publicaciones/4747490-organizaciones-inscritas-en-el-registro-de-voluntariado-setiembre-2023>

Ante desastres ambientales como estos o derrames de hidrocarburos, se puede ver constantemente el gran interés de la ciudadanía en la búsqueda y rescate de la fauna silvestre afectada, no obstante, la manipulación directa de personas no profesionales puede resultar un riesgo tanto para los propios animales como para la salud de las personas²¹. En ese sentido, Serfor cuenta con una Directiva de Voluntariado²² cuyo alcance abarca también a la figura de guardafaunas. Esto facilitaría contar con un registro de personas especializadas en ciertas labores que ayuden a la autoridad, lo cual sería un apoyo muy importante que complemente las acciones que se realicen ante estos eventos y pueda canalizarse los esfuerzos y motivación de la ciudadanía a través de la implementación de la figura de guardafaunas.

SE RECOMIENDA:

Actualizar los criterios de cuantificación del daño a la fauna silvestre a nivel administrativo. Se cuenta a la fecha con los “Lineamientos para la aplicación de los criterios de gradualidad para la imposición de la sanción pecuniaria”²³ y consideramos necesario que estos deben ser actualizados con especial énfasis en materia de fauna silvestre, incluyendo no solo como criterios para la medición de la gravedad la categoría de amenazada de la especie, sino también el impacto ecológico de su afectación en el ecosistema en el que se encuentra, el tipo de daño que se realice en materia de bienestar animal, entre otros que permitan medir la realidad del impacto ante eventos como tráfico ilegal de fauna silvestre, incendios forestales, derrames de hidrocarburos u otro que ponga en riesgo a la fauna silvestre.

De acuerdo con la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal y de Fauna Silvestre²⁴, los criterios de gradualidad de las multas administrativas deben contar con una metodología actualizada. Si bien, hasta dicha adecuación, se cuenta a la fecha con los “Lineamientos para la aplicación de los criterios de gradualidad para la imposición de la sanción pecuniaria”, estos deben actualizarse.

21 <https://www.actualidadambiental.pe/derrame-de-petroleo-alertan-sobre-el-peligro-de-rescatar-animales-sin-supervision/>

22 Aprobada por RSG N° 035-2016-SERFOR-SG.

23 Resolución de Dirección Ejecutiva N° 004-2018-SERFOR-DE

24 En tanto se apruebe la metodología para el cálculo de multas, son de aplicación los “Lineamientos para la aplicación de los criterios de gradualidad para la imposición de la sanción pecuniaria”, aprobados por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 004-2018-SERFOR-DE, y sus Anexos, modificada por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 200-2018-SERFOR (...).

SE RECOMIENDA:

Mejorar la tipificación administrativa para los actos de crueldad. La afectación a la fauna silvestre que no murió por los incendios, debe ser considerada como actos de crueldad que atentan contra el bienestar animal²⁵. Proponemos que la Ley de Protección y Bienestar Animal se modifique y amplíe su alcance hacia la fauna silvestre en libertad, favoreciendo el respeto de los principios de legalidad, tipicidad y gobernanza. Asimismo, se incluya en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre una obligación de no actuar con crueldad y una definición de ello acorde con la Ley de Protección y Bienestar Animal.

El Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal y de Fauna Silvestre establece una multa de hasta 5000 UIT a quien actúe con crueldad contra la fauna silvestre²⁶. No obstante, el alcance de lo que implica actuar con crueldad se encuentra en la Ley 30407, Ley de Protección y Bienestar Animal (LPBA), en la que se indica que sus disposiciones solamente se aplican para la fauna silvestre en cautiverio²⁷. Ello puede generar un problema en la imputación puesto que, al no existir en las normas sectoriales una definición de actuar con crueldad ni una obligación de no hacerlo, las autoridades administrativas pueden ver dificultada su labor, debiendo precisar estas definiciones mediante informes técnicos, los cuales pueden variar entre autoridades y no tener un criterio homogéneo para el mismo fin (SPDA, 2024).

25 De acuerdo con la Ley 30407, Ley de Protección y Bienestar Animal, debe entenderse como Bienestar animal: Conjunto de elementos que se refieren a la calidad de vida de los animales, basado en la protección de las especies, respeto a sus hábitats naturales y adaptación a los entornos brindados por el ser humano que les permita desarrollarse y mantener un comportamiento natural y un estado de plena salud física y mental que implica aspectos de sensibilidad referidos principalmente al dolor y al miedo.

26 Decreto Supremo N°007-2021-MIDAGRI. Infracción 30 del cuadro N° 2 sobre infracciones y sanciones en materia de fauna silvestre.

27 Artículo 2 y artículo 3.

8. Tipificaciones administrativas pendientes



Foto: Alonso López / SPDA

Los incendios forestales han arrasado con diversos ecosistemas clave para la atención del cambio climático, entre los ecosistemas afectados por el fuego se encuentran, por ejemplo, las turberas, un tipo de humedal que cumple un rol fundamental en la provisión de servicios ecosistémicos que hacen frente al cambio climático y que también califican bajo la categoría legal de ecosistema frágil.

Estos ecosistemas de humedales, cuya funcionalidad es estratégica para la conservación de recursos, el descanso de especies silvestres y la provisión de servicios ecosistémicos como la regulación hídrica, cuentan con un reconocimiento especial en el marco legal, lo que demanda a las autoridades públicas adoptar medidas de protección especial.

A partir de este mandato, el Minam aprobó, en el 2021, mediante Decreto Supremo 006-2021-MINAM las disposiciones generales para la gestión multisectorial y descentralizada de humedales. Esta norma introdujo por primera vez un listado de actividades prohibidas de

realizar en el ámbito de los humedales, entre las cuales se estableció en el Artículo 37 literal i) como acción prohibida la provocación de incendios forestales, el realizar la quema de los recursos forestales, así como actividades que puedan afectar fuentes y cuerpos de agua, así como sus bienes asociados en términos de calidad y cantidad.

En ese sentido, la segunda disposición complementaria final del referido decreto supremo, estableció como mandato al Serfor y a la Autoridad Nacional del Agua evaluar y actualizar o aprobar el cuadro de tipificación de infracciones y sanciones para operativizar las investigaciones asociadas a las prohibidas enunciadas en el propio decreto supremo, mandato que a la fecha sigue sin ser cumplido.

A fin de potenciar el régimen vigente, en julio de este año se publicó la Ley 32099, Ley para la protección, conservación y uso sostenible de los humedales en el territorio nacional, que incluyó también un listado de actividades prohibidas a realizar en el humedal para prevenir la afectación de sus componentes y bienes asociados, en términos de cantidad y calidad. Así, esta ley recogió lo establecido en el Decreto Supremo 006-2021-MINAM asignando un marco de protección jurídica de rango legal, y también estableció como una de las actividades prohibidas la provocación de incendios forestales y quema de los recursos forestales. De igual modo, dicha ley ordenó a las autoridades competentes en la gestión de humedales aprobar o actualizar sus cuadros de tipificación de infracciones y sanciones.

Las autoridades competentes en la gestión de humedales son la ANA, respecto de los cuerpos de agua presentes en ellos, y el Serfor, respecto de los recursos forestales y de fauna silvestre. Esta medida es indispensable para operativizar un régimen punitivo en el ámbito administrativo a fin que las autoridades puedan perseguir la comisión de actos que atenten contra la integridad de los humedales, y así también ordenar medidas de remediación.

SE RECOMIENDA:



Es prioritario que ANA y SERFOR no posterguen la aprobación del régimen de tipificación para el caso de humedales, siendo esencial la aprobación de los cuadros de tipificación de infracciones y sanciones y con ello supervisar, fiscalizar y sancionar efectivamente a los responsables y exigirles la remediación correspondiente.

9. Financiamiento para restauración



Tras los incendios, es muy importante contar una hoja de ruta clara en materia de restauración de ecosistemas degradados, que cuente con una priorización de áreas y acciones concretas con funciones definidas, así como con presupuesto identificado para todo ello. En ese sentido, Perú cuenta con la “Estrategia Nacional de Restauración de Ecosistemas y Tierras Forestales Degradadas Periodo 2021 - 2030”²⁸ (PROREST), la cual busca reducir al menos el 15 % de la brecha nacional respecto a la superficie de ecosistemas y tierras forestales degradadas que requieren restauración con enfoque de paisaje. Además, se cuenta con los “Lineamientos para la Restauración de Ecosistemas Forestales y otros Ecosistemas de Vegetación Silvestre”²⁹, que establecen criterios para el desarrollo de planes, programas, proyectos o actividades de restauración.

28 Aprobada por RDE N° D000134-2021-MIDAGRI-SERFOR-DE

29 Aprobados por RDE N° 083-2018-MINAGRI-SERFOR-DE

Como se ve, se tiene un marco institucional que desarrolla objetivos y acciones para implementar de manera efectiva la recuperación de áreas degradadas, máxime teniendo en cuenta que a nivel nacional se cuenta con el mapa de ecosistemas de 2019³⁰ y algunas regiones como Loreto³¹, incluso cuentan con información actualizada de áreas degradadas las cuales deben ser priorizadas para la restauración.

Es importante señalar que el MIDAGRI ha identificado y sustentado el indicador de brecha relacionado a la superficie de ecosistemas y tierras forestales degradadas prioritarias a restaurar con enfoque de paisaje³², incluyéndolo en el sistema INVIERTE.PE, lo que significa que se encuentra en el sistema de asignación de recursos para el cierre de brechas³³. No obstante ello, también se sabe que el cumplimiento de las metas de restauración proyectadas y ejecución de recursos, no ha sido el esperado³⁴. Ahora, con la situación de degradación que dejan los incendios, resulta clave tener una gobernanza clara no solo para la ejecución de las acciones ya previstas, sino para la articulación de los diferentes niveles de gobierno para la ejecución de fondos y desplegar una hoja de ruta de áreas priorizadas para su recuperación tras el desastre.

Ante ello, resultará importante canalizar los diversos programas de promoción de actividades productivas en beneficio de los actores afectados por los incendios. Agroideas es un programa del MIDAGRI orientado a fomentar el fortalecimiento de la gestión empresarial y la adopción de tecnologías agrarias ambientalmente sostenibles de los pequeños y medianos productores agrarios.

30 https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/309735/Memoria_descriptiva_mapa_Nacional_de_Ecosistemas.pdf

31 Ordenanza Regional N° 006-2024-GRL-CR

32 R.M. N° 338-2020-MIDAGRI

33 En el nuevo Plan Estratégico Sectorial Multianual del sector Agrario y Riego hasta 2030, está incluida esta brecha con mención a la implementación del ProRest: <https://www.midagri.gob.pe/portal/images/pcm/2024/rm65-2024-pesem-2024-2030.pdf>

34 <https://ojo-publico.com/ambiente/peru-incumplio-sus-metas-restauracion-ecosistemas-degradados>

SE RECOMIENDA:

Se propone implementar un programa de restauración natural con un enfoque de paisaje orientado a apoyar financieramente a los pequeños agricultores en la recuperación de sus áreas pérdidas y asegurar una actividad agrícola sostenible.



Se sugiere evaluar la posibilidad de implementar programas complementarios a la restauración, orientados a promover la producción sostenible de emprendimientos agrícolas. A través de Procompite Agrario se puede implementar fondos concursables para mejorar la producción agraria en sus predios y/o áreas de conservación privada, incluyendo medidas para la restauración ambiental.



Los Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica - Cite son espacios para promover la innovación e impulsar el uso de nuevas tecnologías entre los productores. Considerando que CITE atiende las cadenas productivas agrícolas y forestales, es una oportunidad para implementar actividades de investigación sobre la reforestación natural en gran escala.

El Instituto Nacional de Innovación Agraria - INIA y el Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana - IIAP son autoridades científico-técnicas que realizan actividades de conservación y restauración de ecosistemas. Estas entidades actúan como actores claves para impulsar investigaciones vinculadas a actividades productivas sostenibles y con ello asegurar que los ecosistemas restaurados se integren de manera efectiva con el entorno natural.

El mapeo e identificación de actores que pueden financiar o promover las actividades de restauración ambiental, como Agroideas, Procompite Agrario o CITE, son una alternativa para otorgar fondos para la conservación ambiental y restauración de áreas dañadas por los incendios forestales. Por ello, es necesario que puedan aprobar manuales de operación para presentar proyectos de restauración o que complementen la restauración, mediante planes de negocio.



Foto: Diego Pérez / SPDA

10. Amenazas respecto al cambio de uso del suelo



Los incendios forestales están relacionados directamente con la actividad agropecuaria, tanto por su motivación, por el manejo de áreas agrícolas o pasturas, como también por la denominada agricultura rotativa en donde se indica que se dejan descansar las tierras luego de algunas cosechas, para regresar sobre ellas, entre otras consideraciones técnicas . En la Amazonía, el problema del cambio de uso del suelo ilícito o conversión de tierras forestales o de protección en actividades agropecuarias, es, según datos del MINAM³⁵, el principal causante de deforestación en los últimos años, constituyendo el uso del fuego un factor clave en esta acción tanto por acciones premeditadas, como por malas prácticas, negligencia y una ausencia del Estado que tuvo su pico demostrado con la última pandemia del COVID 19³⁶.

35 De acuerdo con la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático, aprobada por DS N° 007-2016-MINAM

36 De acuerdo con el informe de Mongabay, el MINAM reportó un pico en la deforestación en el año 2020 de alrededor de 203,000



Foto: Diego Pérez / SPDA

La existencia de incentivos de diferente índole, para la expansión de tierras agropecuarias a costa de tierras forestales y de protección ha sido una constante en las legislaciones agrarias, como es el caso de las mal llamadas “mejoras”. Es obvio que los principales incentivos están asociados a la falta de oportunidades alternativas a la deforestación o usos inadecuados del territorio, así como una escasa priorización de la promoción de actividades forestales legales. Las causas de la eliminación de bosques en la Amazonía peruana y su relación con los incendios provocados por mano humana, han sido reseñados largamente en fuentes por Dourojeanni (2022) y datan de análisis extensos y que tienen décadas de ser repetidos. Sin embargo, desde la arena normativa, conceptos como las mal llamadas “mejoras” existentes en la legislación agraria de manera tácita (destruir y quemar el bosque para buscar titulación agropecuaria), han estado acompañadas de una legislación forestal que prohíbe el cambio de uso de tierras forestales y de protección (Artículo 37 de la LFFS), pero que ha sido ineficaz

hectáreas <https://es.mongabay.com/2021/10/peru-aumenta-deforestacion-cifras-bosques/#:~:text=El%20reporte%20ambi%C3%A9n%20indica%20que,que%20va%20de%20este%20siglo.>

en su implementación. Además, se ha documentado también que el propio Estado promueve de manera explícita o por negligentes políticas o regulaciones públicas las actividades agropecuarias a costa de bosques en la Amazonía (SPDA, 2009) (EIA, 2024).

La aprobación de la Disposición Complementaria Final Única (DCFU) de la Ley 31973 en enero de 2024 abrió otro capítulo en el complejo devenir de un marco jurídico que no logró por el momento parar la deforestación. En este caso, con la excusa de cumplir con lo requerido por la regulación europea de cero deforestación³⁷, se justifica que las áreas que contengan actividad agropecuaria sean consideradas agropecuarias para todo efecto sin mayor sustento técnico y sin considerar sus características específicas (sin basarse en evidencia). Esto significa un retroceso del Estado en su función de definir cuáles deberían ser las consideraciones técnicas para determinar si un suelo o tierra es apto o debe ser utilizado a futuro con fines agropecuarios, dejando en manos de los “hechos consumados” el destino de las tierras que podrían o no ser aptas para actividades agropecuarias. Este tipo de precedentes, en donde el Estado claudica a sus competencias y permite (o inclusive alienta) la pérdida de bosques en desmedro de actividades sin estudio ambiental o planificación, **exacerban el riesgo que puede causarse en temporadas de incendios forestales en regiones en donde el Estado no tiene control territorial** (Actualidad Ambiental, 2024).

Desde la SPDA estamos convencidos que la legislación sobre cambio de uso y formalización de actividades agropecuarias puede ser mejorada, en especial, la de la Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor que no ha sido efectiva para solucionar el problema del avance de la deforestación. Sin embargo, creemos también que la DCFU de la Ley 31973 no es parte de la solución necesaria, y por ello hemos realizado varios informes mostrando el peligro de su implementación (SPDA, 2023) (SPDA, 2024). Por otro lado, creemos que es clave que se cuente con un marco adecuado para la formalización y por ello creemos que la coyuntura de los incendios forestales debe llamarnos a discutir y consensuar verdaderas soluciones a favor de una nueva forma de hacer actividades agropecuarias, que se desacople de la pérdida de bosques amazónicos y otros ecosistemas terrestres de alto valor.

37 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1115>



Foto: Diego Pérez / SPDA

11. Bibliografía

- **Actualidad Ambiental - SPDA (2024).** Incendios forestales ya dejaron 20 muertos, 165 heridos y 3500 hectáreas devastadas. Disponible en: <https://www.actualidadambiental.pe/incendios-forestales-ya-dejaron-20-muertos-165-heridos-y-3500-hectareas-devastadas/>
- **CEPLAN (2023).** El sector forestal en el Perú: propuestas estratégicas para fortalecer su desarrollo. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5605664/4973838-ceplan-el-sector-forestal-en-el-peru.pdf>
- **Dourojeanni, M. (2022).** ¿Es posible detener la deforestación en la Amazonía peruana? En: Desafíos y perspectivas de la situación ambiental en el Perú, En el marco de la conmemoración de los 200 años de vida republicana. Lima: INTE-PUCP. <https://inte.pucp.edu.pe/en/publicaciones/listado-de-publicaciones/desafios-y-perspectivas-de-la-situacion-ambiental-en-el-peru-en-el-marco-de-la-conmemoracion-de-los-200-anos-de-vida-republicana/>
- **FAO. (2007).** Manejo del Fuego: principios y acciones estratégicas. Directrices de carácter voluntario para el manejo del fuego. Documento de Trabajo sobre el Manejo del Fuego No.17.
- **Environmental Investigation Agency - EIA (2024).** Parcelando la Amazonía. Cómo empresas cuestionadas adquirieron y deforestaron vastas extensiones de la Amazonía peruana con complicidad del gobierno. Disponible en: https://us.eia.org/wp-content/uploads/2024/02/EIA-US_Parcelando-la-Amazonia_informe-final2.pdf
- **Forest Trends (2020).** Restauración y Conservación de Pastizales Altoandinos. Cuantificación de mejoras potenciales en el caudal base. Disponible en: <https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/2020/04/CUBHIC-Restauraci%C3%B3n-y-Conservaci%C3%B3n-de-Pastizales-Altoandinos-.pdf>
- **IPCC (2022).** Summary for Policymakers. In: Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Disponible en: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf

- **MIDAGRI (s/f)**. Pastos naturales. Disponible en: <https://www.midagri.gob.pe/portal/datero/40-sector-agrario/situacion-de-las-actividades-de-crianza-y-produccion/306-pastos-naturales?start=2>
- **Ministerio del Ambiente et. al. (2016)**. Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático aprobada mediante Decreto Supremo N° 007-2016-MINAM.
- **Pandey, P., Huidobro, G., Lopes, L. F., Ganteaume, A., Ascoli, D., Colaco, C., Xanthopoulos, G., Giannaros, T. M., Gazzard, R., Boustras, G., Steelman, T., Charlton, V., Ferguson, E., Kirschner, J., Little, K., Stoof, C., Nikolakis, W., Rodríguez Fernández-Blanco, C., Ribotta, C., Lambrechts, H., Fernández, M., & Dossi, S. (2023)**. A global outlook on increasing wildfire risk: Current policy situation and future pathways ScienceDirect <https://doi.org/10.1016/j.tfp.2023.100431>
- **SPDA (2009)**. Biocombustibles en el Perú: Elementos en Juego. La necesidad de incorporar consideraciones ambientales y sociales en la promoción de biocombustibles. Lima, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental Serie “Cuestión de Perspectiva: Conciliando Visiones de Conservación y Desarrollo”. <https://biblioteca.spda.org.pe/biblioteca/catalogo/ver.php?id=8473&idx=10303>
- **SPDA (2023)**. Opinión legal del Proyecto de Ley 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR, proyecto de “Ley que modifica la Ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre”. Lima: SPDA. Disponible en: https://spda.org.pe/wp-content/uploads/2023/12/OPINION-LEGAL_LEY-FORESTAL_SPDA_2023.pdf
- **SPDA (2024)**. Opinión Legal que analiza las iniciativas que buscan derogar la Ley 31973, Ley que modifica la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 29763). Lima: SPDA. Disponible en: <https://spda.org.pe/publicacion/opinion-legal-que-analiza-las-iniciativas-que-buscan-derogar-la-ley-31973-ley-que-modifica-la-ley-forestal-y-de-fauna-silvestre-ley-29763/>
- **SPDA (2024)**. Lecciones aprendidas para la protección de la fauna silvestre a raíz del derrame. Disponible en: <https://spda.org.pe/publicacion/lecciones-aprendidas-para-la-proteccion-de-la-fauna-silvestre-a-raiz-del-derrame/>

- **Quiroga Palacio, M. y Santiago Villa, H. (2019).** Manejo del fuego como alternativa frente a los incendios forestales. El caso del Parque Entrenubes. *Ambiente Y Desarrollo*, 23(45). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.ayd23-45.mfaf>
- **Santín, C., y Doerr, S. H. (2016).** Fire effects on soils: The human dimension. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 371(1696), 28–34. <https://doi.org/10.1098/rstb.2015.0171>
- **Sernanp. (2020).** Estrategia de Gestión del Riesgo de Incendio Forestal en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/475395/estrategia_incendio-forestal-baja.pdf
- **Williams, J., Albright, D., Hoffmann, A., Eritsov, A., Moore, P., Mendes de Morais, J., Leonard, M., San Miguel-Ayanz, J., Xanthopoulos, G. & P. Van Lierop (2011).** Findings and implications from a coarse-scale global assessment of recent selected mega-fires.
- **WWF and Boston Consulting Group (2020).** Fires, Forest and the Future: a crisis raging out of control?. Disponible en: https://wwfes.awsassets.panda.org/downloads/wwf_forestfiresreport2020_english_1.pdf?55241/Informe-Fires-Forest-and-the-future



SPDA

www.spda.org.pe

(511) 612 4700

info@spda.org.pe

Prolongación Arenales 437,
San Isidro, Lima - Perú

ISBN: 978-612-5180-02-5



9 786125 180025