

Las carreteras secundarias en la Amazonía peruana

CASOS Y ESTRATEGIAS
LEGALES PARA LA DEFENSA
Y CUMPLIMIENTO
DE LA LEGISLACIÓN
AMBIENTAL





Las carreteras secundarias en la Amazonía peruana

CASOS Y ESTRATEGIAS
LEGALES PARA LA DEFENSA
Y CUMPLIMIENTO
DE LA LEGISLACIÓN
AMBIENTAL

GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION



CLÍNICA
JURÍDICA
AMBIENTAL



PUCP

Facultad de
Derecho

Proyecto: «Desarrollando estrategias legales para enfrentar proyectos de infraestructura y proteger la Amazonía peruana»

Las carreteras secundarias en la Amazonía peruana: casos y estrategias legales para la defensa y cumplimiento de la legislación ambiental

Primera edición digital: diciembre de 2021

Facebook: <https://www.facebook.com/ClinicaJuridicaAmbientalPucp>

Instagram: https://www.instagram.com/clinicajuridicambiental_pucp/

© Pontificia Universidad Católica del Perú, 2021, Facultad de Derecho

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

<https://www.pucp.edu.pe/>

Coordinación General del Proyecto: Andrea Mariana Domínguez Noriega

Investigación y Desarrollo jurídico: Clínica Jurídica Ambiental de la Facultad de Derecho de la PUCP

Elaboración y edición: Nino Bariola y Rosario Yori

Corrección de estilo: Nino Bariola

Diagramación: Roberto Torres

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de las instituciones.

La elaboración de este documento ha sido realizada por la Clínica Jurídica Ambiental de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP, gracias al apoyo de la Fundación Gordon & Betty Moore.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-13990

ISBN: 978-612-4440-23-6

CONTENIDOS

Resumen ejecutivo 9

Presentación 11

Introducción: La Clínica Jurídica Ambiental PUCP y el proyecto sobre carreteras secundarias 13

PARTE I: EL ABORDAJE DE LAS CARRETERAS SECUNDARIAS

1

Las dinámicas e impactos ambientales de las carreteras secundarias 19

2

La metodología, investigación y las principales acciones de la Clínica Jurídica Ambiental PUCP 35

PARTE II: CASOS DE CARRETERAS SECUNDARIAS EN EL PERÚ

3

Sobre los casos investigados por la Clínica Jurídica Ambiental PUCP 49

4

La carretera Yurimaguas-Jeberos y el uso de denuncias administrativas 53

5

Un proyecto de infraestructura vial en el Parque Nacional Sierra del Divisor y el uso de procesos penales 67

6

Carreteras en zonas de frontera en Ucayali y el uso de una solicitud internacional 77

7

La comunidad Nativa Tres Islas y el uso de una estrategia constitucional 83

Conclusiones y recomendaciones 89

Bibliografía 91

Anexo: Sistematización de casos por región 95

ACRÓNIMOS

ACCA Asociación para la Conservación de la cuenca Amazónica

AIDSESP La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana

ANA Autoridad Nacional del Agua

ANP Áreas Naturales Protegidas

APC Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos

CPAAAAE Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso

CAAAP Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica

CEDIA Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico

CIMA Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales

CONAP Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú

CSF Conservation Strategy Fund

DAR Derecho, Ambiente y Recursos Naturales

DGASA Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (de MTC)

DGPMI Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (del MEF)

DGPP Dirección General de Presupuesto Público (del MEF)

FEMA Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental

FENAMAD Federación Nativa del Río Madre de Dios y sus Afluentes

FSZ Sociedad Zoológica de Frankfurt

IBC Instituto del Bien Común

IIDS Instituto Internacional de Derecho y Sociedad

IDEHPUCP El Instituto de Democracia y Derechos Humanos

IDL Instituto de Defensa Legal

IDLADS Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible

Invierte.pe Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones

MEF Ministerio de Economía y Finanzas

MINAM Ministerio del Ambiente

MINCUL Ministerio de Cultura

MTC Ministerio de Transporte y Comunicaciones

NCI Naturaleza y Cultura Internacional

OEFA Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

OPMI Oficinas de Programación Multianual de Inversiones

OSINFOR Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales

OSITRAN Organismo Supervisor de la Inversión e Infraestructura de Transporte de Uso Público

OR Órganos Resolutivos

ORAU Organización Regional AIDSESEP Ucayali

ORPIO Organización Regional de los Pueblos Indígenas del Oriente

PCM Presidencia del Consejo de Ministros

PMI Programación Multianual de Inversiones

PPII Pueblos Indígenas

PRMRFFS Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre

PROCREL Programa de Conservación, Gestión y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica de Loreto

PROPURUS Conservando Nuestra Naturaleza y Cultura

PROVIAS Descentralizado Proyecto Especial del Ministerio de Transportes y Comunicaciones a nivel Regional

PROVIAS Nacional Proyecto Especial del Ministerio de Transportes y Comunicaciones a nivel Nacional.

SEIA Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental

SENAGE Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles

SERNANP Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado

SERFOR Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

SERVINDI Servicios de Comunicación Intercultural

SINADA Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales

SINANPE Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado

SPDA Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

TNC The Nature Conservancy

UEI Unidades Ejecutoras de Inversiones del Sector

UF Unidad Formuladora

UTEC Universidad de Ingeniería y Tecnología

WCS Wildlife Conservation Society

WWF World Wild Fund

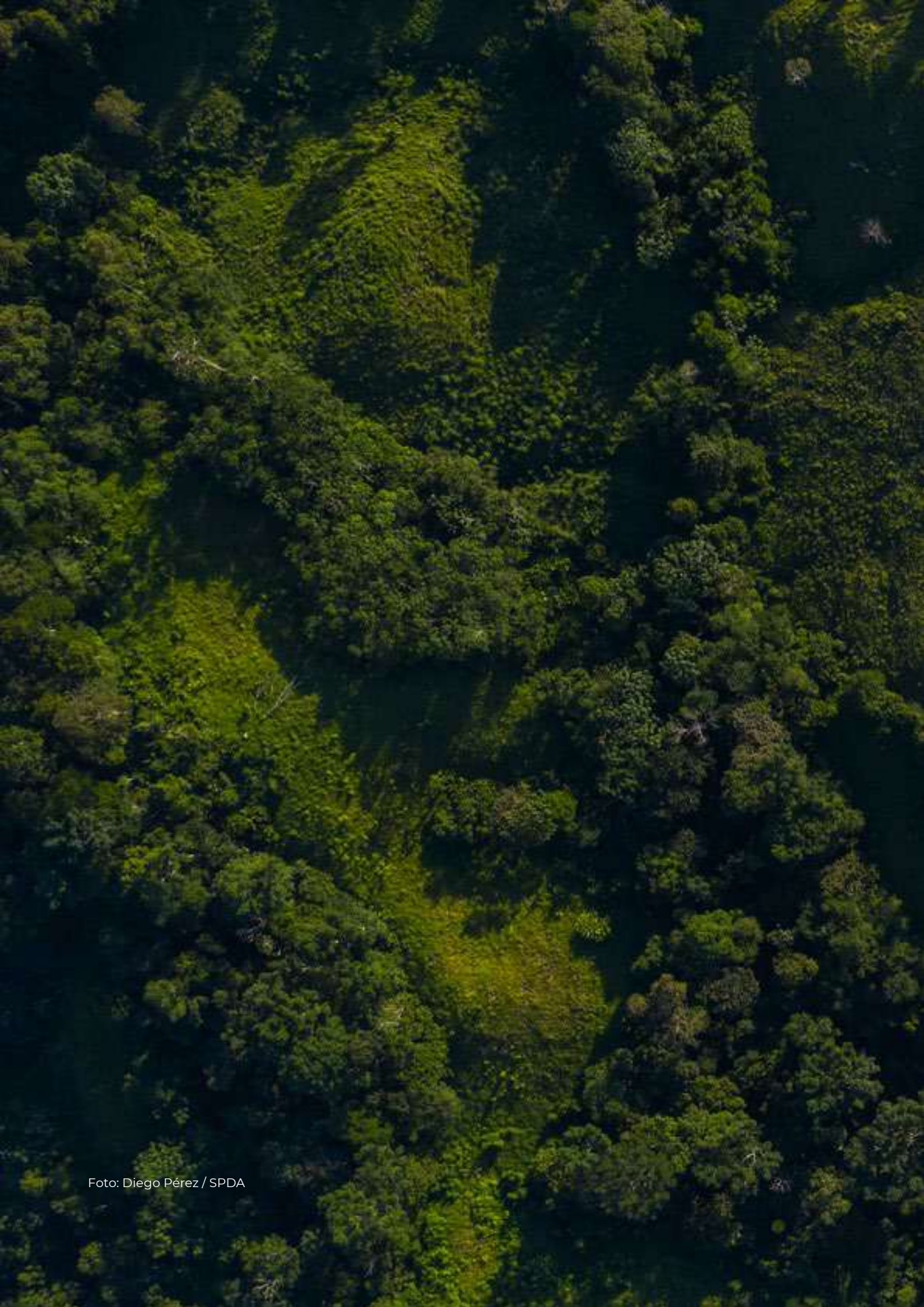


Foto: Diego Pérez / SPDA

RESUMEN EJECUTIVO

La Clínica Jurídica Ambiental de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) ha gestionado y llevado a cabo el proyecto “Desarrollando estrategias legales para enfrentar proyectos de infraestructura y proteger la Amazonía Peruana” con el generoso apoyo de la Fundación Gordon & Betty Moore. El proyecto ha buscado generar conocimiento sobre el marco legal ambiental de las *carreteras secundarias*, es decir, aquellas redes viales, vías vecinales o trochas que son reguladas y constituyen parte del ámbito de autoridad de los gobiernos regionales y locales. Pese a los sustanciales impactos sociales y ecológicos de este tipo de carreteras en la Amazonía (ver capítulo 1), la investigación (tanto académica como legal y práctica) al respecto es notablemente escasa en el Perú. Este documento describe de forma sucinta los tres años (2019-2021) de trabajo que la Clínica Jurídica Ambiental ha dedicado al tema y la información que ha podido recoger sobre procesos legales relacionados con la defensa del medio ambiente.

En 2019, la Clínica Jurídica Ambiental recopiló información de entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil sobre procesos legales vinculados

con la construcción de carreteras secundarias en la Amazonía y que pudieran presentar irregularidades ambientales o sociales. Obtener la información en sí constituyó un reto titánico pues son múltiples (y de distintos niveles de gobierno) las entidades que están involucradas en cada caso como promotoras o fiscalizadoras de las acciones. Sobre la base de esa experiencia, la Clínica Jurídica Ambiental desarrolló el proceso metodológico utilizado en este documento (capítulo 2) para recabar, ordenar y procesar información respecto de carreteras secundarias.

La segunda parte del documento presenta con más detalle una serie de casos de carreteras subnacionales que implican afectaciones ambientales y sociales serias. La indagación más detallada de estos casos ilustra diferentes estrategias o formas de tutelaje legal utilizadas para defender el medio ambiente. Mención aparte merece el caso de la carretera Yuriaguas-Jeberos (Loreto), en el cual la Clínica Jurídica Ambiental no sólo recopiló, organizó y difundió información, sino que también —en conjunto con otras organizaciones de la sociedad civil— formó parte activa del uso de procedimientos administrativos para mitigar afectaciones ambientales y para evitar que ocurran nuevamente.



Foto: Thomas Müller / SPDA



PRESENTACIÓN

Por Andrea Domínguez Noriega

En 2019, la Clínica Jurídica Ambiental de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) decidió, gracias al apoyo de la Fundación Gordon & Betty Moore, iniciar el enorme reto de investigar y analizar casos de carreteras secundarias en la Amazonía en los que hubiese procesos o procedimientos legales relacionados con irregularidades ambientales y sociales. Sabíamos que ningún estudio o institución había recopilado y sistematizado la información existente sobre el tema. Considerando que el número de trochas carrozables en la Amazonía venía aumentando considerablemente, nuestro objetivo era averiguar si las organizaciones públicas y privadas y la ciudadanía en general estaban utilizando los mecanismos legales existentes para denunciar aquellas que pudieran estar generando impactos socioambientales significativos. Era ciertamente posible presumir que varias de estas vías no cumplían con los estándares normativos ambientales y sociales que exige la legislación nacional e internacional.

En dicho marco, lograr acceder a la información fue una pieza clave para luego reunir la documentación e ir ordenándola según criterios geográficos y de tipo de proceso legal puesto en marcha. Además, evaluamos la eficacia de las acciones utilizadas. Si bien la pandemia representó un desafío complejo, en 2021 logramos retomar el trabajo de análisis de la información con la que ya contábamos y en algunos casos (aunque no todos) fue posible acceder a actualizaciones más recientes.

En la elaboración del presente estudio hemos evidenciado la necesidad de continuar trabajando para fortalecer nuestro marco jurídico y garantizar la efectiva implementación de los derechos de acceso

a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales. En ese sentido, el Acuerdo de Escazú se presenta como una oportunidad para el país y debemos, desde todos los frentes, contribuir para ponerlo en agenda nuevamente e impulsar su pronta ratificación.

Este estudio es una muestra del trabajo continuo y persistente de la Clínica Jurídica Ambiental PUCP. Conformada por estudiantes, adjuntos y docentes comprometidos con el fortalecimiento de la justicia ambiental en el país, la Clínica Jurídica Ambiental busca decididamente dejar huella desde la educación legal ambiental.

Finalmente, queremos agradecer a las instituciones públicas y privadas que han colaborado brindando información para el desarrollo del presente estudio. Entre ellas, destaca la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), con la que mantuvimos un diálogo muy estrecho, especialmente en el desarrollo del caso Jeberos-Yurimaguas. La SPDA, además, nos ha permitido utilizar las magníficas fotos de Diego Pérez y Thomas Müller. Asimismo, nuestro profundo agradecimiento a la Fundación Gordon & Betty Moore por creer en iniciativas académicas en las que los y las estudiantes son los líderes y protagonistas del cambio. También estamos muy agradecidos con Mariano Castro Sánchez Moreno, por impulsar desde un inicio este documento en su rol de docente y fundador de la Clínica Jurídica Ambiental PUCP; con Jimpson Dávila Ordoñez, por acompañar la investigación con su asesoramiento jurídico; y con todos los y las estudiantes que fueron parte del equipo que desarrolló la presente publicación.



Foto: Thomas Müller / SPDA



INTRODUCCIÓN

LA CLÍNICA JURÍDICA AMBIENTAL PUCP Y EL PROYECTO SOBRE CARRETERAS SECUNDARIAS

La Clínica Jurídica de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)¹ busca fortalecer los conocimientos y competencias de los estudiantes de Derecho de pregrado a través de iniciativas que promuevan la defensa de los derechos de las personas a vivir en un ambiente sano y los deberes de la sociedad en relación con la gestión y protección efectiva del ambiente. De esta forma, se trata de un curso y, a la vez, un método de enseñanza del Derecho a través del cual los estudiantes lideran, investigan, participan y gestionan casos reales de interés público.

En ese marco, la Clínica Jurídica Ambiental, con el apoyo de la Fundación Gordon & Betty Moore, ha gestionado el proyecto “Desarrollando estrategias legales para enfrentar proyectos de infraestructura y proteger la Amazonía Peruana”. El proyecto busca aumentar nuestro entendimiento sobre el marco político y legal de las carreteras en la Amazonía peruana. Dicho proyecto ha sido ejecutado a lo largo de los años 2019, 2020 y 2021 por los docentes, adjuntos, asistentes y estudiantes que conforman el equipo de la Clínica Jurídica Ambiental. Durante este tiempo, el grupo de estudiantes del curso —en coordinación y con asesoría de las y los profesores— han identificado distintos casos de interés público

relacionados con una temática ambiental, desarrollado una estrategia jurídica de actuación real, la han implementado y han dado seguimiento y evaluado sus resultados. Esta publicación presenta sus principales conclusiones y aprendizajes.²

La investigación de la Clínica Jurídica Ambiental PUCP se ha enfocado en casos relacionados con carreteras secundarias en la Amazonía peruana. Estas vías (por ejemplo, trochas carrozables, redes viales, vías vecinales, entre otras) son promovidas o ejecutadas por gobiernos subnacionales (locales o regionales). Este tipo de caminos genera impactos socioambientales significativos en el bosque y en las poblaciones que lo habitan. Sin embargo, la mayoría de las acciones de investigadores, activistas y organizaciones de la sociedad civil se han enfocado prioritariamente en las carreteras interregionales o transnacionales, como la Interoceánica (Dammert 2019), sin prestar suficiente atención al tipo de vías en las que se enfoca esta publicación

La recopilación de la información sobre estos casos no ha sido una empresa sencilla, pues la documentación se encuentra dispersa en distintas regiones del país y en manos de diversas organizaciones del sector público y privado. La Clínica Jurídica Ambiental PUCP tuvo que comunicarse con al menos 50

¹ En adelante, usaremos las frases “Clínica Jurídica Ambiental PUCP” o “Clínica Jurídica Ambiental” para hacer referencia a esta organización.

² Como explicamos en los párrafos finales de esta introducción, la investigación y recopilación de información fue realizada durante el 2019. Asimismo, las gestiones vinculadas con el caso de Yurimaguas-Jeberos fueron llevadas a cabo durante el 2019 y 2020.



instituciones en múltiples oportunidades. Como resultado, se ha podido identificar 43 casos en los cuales se estaría vulnerando la normativa ambiental existente y 54 procesos legales iniciados en torno de ellos. Es preciso señalar que, a pesar de los esfuerzos de la Clínica Jurídica Ambiental por acceder a dicha información, aún no se conoce la totalidad de casos de carreteras secundarias. Por ello, el análisis presentado en este documento se enfoca en lo encontrado hasta el momento y representa solo una parte de un problema mayor.

En el marco de este proyecto, cada uno de los casos identificados ha sido analizado y estudiado para evaluar las estrategias legales planteadas y los resultados obtenidos. Gracias a ello, la Clínica Jurídica Ambiental PUCP ha podido analizar algunas de las modalidades de litigio estratégico presentadas y recoger información acerca de las denuncias relacionadas con carreteras secundarias en la Amazonía que puedan contravenir la legislación ambiental. Además, este trabajo ha permitido evidenciar la necesidad de trabajar en un marco normativo enfocado en las denuncias ambientales en el sector transportes.

La primera parte de esta publicación comprende dos capítulos. En el primero, ofrecemos un panorama general sobre los impactos socioambientales vinculados con la construcción y operación de infraestructura vial. Nos detenemos en las características de las vías que afectan en mayor medida el bioma amazónico, y luego describimos los distintos tipos de impactos que recibe. Ponemos énfasis singular en la deforestación, la tala ilegal y los impactos sociales que están asociados a estas actividades. En el capítulo 2, presentamos las principales acciones de la Clínica Jurídica Ambiental PUCP, así como la metodología que hemos seguido en nuestra labor de sistematización de información y desarrollo de casos.

La segunda parte del libro desarrolla algunos de los casos estudiados en el marco de este proyecto. Cada uno de los capítulos se enfoca en un caso específico y sirve para ejemplificar los distintos tipos de procesos o procedimientos legales iniciados, su eficacia y resultados. Entre ellos, se encuentra el

caso de la carretera Yurimaguas-Jeberos (capítulo 4), en Loreto, cuyo primer tramo ya ha sido culminado y ha dejado a su paso consecuencias ambientales y sociales que estarían afectando principalmente a diez comunidades nativas pertenecientes a los pueblos shawi y shiwilu. Cabe resaltar que el caso de la carretera Yurimaguas-Jeberos es particularmente significativo para la Clínica Jurídica Ambiental PUCP en virtud de que, además de recopilar, organizar y examinar información, también participamos activamente —en colaboración con la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental— en el uso de procedimientos administrativos para mitigar afectaciones ambientales y para evitar que ocurran nuevamente.

Otro de los casos que esta parte del documento presenta es el de un proyecto en el Parque Nacional Sierra del Divisor (capítulo 5), en el que se somete a un proceso penal al titular de una empresa que había talado bosques en el área natural protegida sin autorización alguna. Luego también analizamos los riesgos que implica la construcción de carreteras y trochas carrozables en zonas de frontera de Ucayali (capítulo 6). Estas áreas albergan las reservas territoriales Isconahua, Murunahua y Mashco Piro, donde viven diversos pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial. Finalmente, el caso de un proyecto de carretera en la comunidad nativa Tres Islas (capítulo 7) nos ofrece una aproximación a la complejidad de las estrategias basadas en lo establecido en la Constitución.

El trabajo realizado por la Clínica Jurídica Ambiental PUCP toma especial importancia si se toma en consideración que los distintos niveles de gobierno consideran la infraestructura vial como una prioridad en términos de desarrollo social y económico. Por lo general, dichas carreteras son presentadas como mecanismos para promover la conectividad y el desarrollo local. Sin embargo, las carreteras a menudo ocasionan externalidades sociales inesperadas y efectos ambientales sustantivos. Como veremos en este documento, la deforestación, la apropiación de tierras, la pérdida de ecosistemas, biodiversidad y servicios ecosistémicos son tan solo algunos de los riesgos latentes. En ese sentido, el planeamiento de vías y su operación debe contem-

plar adecuadamente aspectos socioambientales para evitar que se continúe afectando significativamente el bioma amazónico.

Dando a conocer los principales hallazgos de la investigación realizada, la Clínica Jurídica Ambiental PUCP busca aportar al intercambio de conocimiento entre los estudiantes, la población en general y los funcionarios públicos. Con ello, esperamos contribuir en la protección de nuestra Amazonía y de los derechos de las comunidades que las habitan.

Antes de dar paso a los contenidos descritos en los párrafos anteriores, es importante tener en cuenta que la investigación en la que está basada este documento fue realizada durante el año 2019 y que se vio suspendida durante 2020 debido a la pandemia de COVID-19. En 2021, la Clínica Jurídica Ambiental PUCP retomó la investigación. Pero dada la complejidad

que involucra el tema de las carreteras secundarias, es posible que haya actualizaciones recientes que no ha sido posible recabar en estas páginas.

Asimismo, hay que considerar que el contenido normativo, institucional y los procesos y procedimientos legales detallados en este documento emerge de las estrategias jurídicas y acciones legales exploradas en el marco de los casos sobre carreteras secundarias desarrollados por la Clínica Jurídica Ambiental PUCP. En ese sentido, no se ha buscado explorar y desarrollar la totalidad del marco jurídico, sino, más bien, detallar estrategias y procedimientos jurídicos a partir de los casos investigados en 2019 y 2021 por los estudiantes. Así, pueden existir otras vías legales, acciones, procesos y procedimientos que no se encuentren contemplados en la presente publicación y que sean de legítimo uso en la defensa de la Amazonía y del medio ambiente en general.







P A R T E I

EL ABORDAJE DE LAS CARRETERAS SECUNDARIAS



Foto: Thomas Müller / SPDA

1

LAS DINÁMICAS E IMPACTOS AMBIENTALES DE LAS CARRETERAS SECUNDARIAS

La construcción de carreteras secundarias genera impactos ambientales y sociales considerables. Este capítulo se enfocará en las maneras en las que estos tipos de vías amenazan la Amazonía peruana en particular. Cada una de las secciones a continuación detalla los modos en los que estas vías están asociadas con dinámicas socioambientales específicas (como la deforestación, la tala ilegal, la degradación de suelos, entre otras) que constituyen formas de afectación preocupantes para el bosque amazónico.

Varios estudios previos han descrito los diversos impactos ambientales y sociales que las carreteras de mayor envergadura (como autopistas nacionales o la Interoceánica) traen consigo (Dammert 2019; Dourojeanni 2006; Harvey y Knox 2015). Si bien varios de los efectos que generan aquellas vías ocurren también con carreteras secundarias, estas también implican dinámicas específicas. El trabajo de la Clínica Jurídica Ambiental PUCP justamente busca llenar este vacío a través de no solo la producción de conocimiento sobre el tema, sino también del diseño de una metodología para conseguir más información en instancias en las que esta sea escasa (ver el capítulo 2 para más detalles al respecto). La producción y recopilación de información es una pieza clave tanto para fines académicos como para la implementación de acciones legales, institucionales y políticas orientadas a la conservación del bosque amazónico.

Antes de entrar en detalle a las formas en las que las vías departamentales y vecinales implican afectaciones socioambientales en la Amazonía, es importante definir con precisión a qué llamamos *carreteras secundarias* en este libro y cuáles son los tipos de vías que dicha categoría comprende. Según el marco legal vigente, las carreteras secundarias son redes viales departamentales, vecinales o rurales. El cuadro 1.1 describe las clases de carreteras secundarias según su escala (redes viales departamentales o vecinales) y los tipos de vías existentes (trochas, caminos, carreteras).

1.1. EL BIOMA AMAZÓNICO

Es importante concebir a la Amazonía como un *bioma*, es decir, como una comunidad biológica caracterizada por condiciones climáticas y ambientales que han dado lugar a tipos específicos de plantas y animales (Olson & Dinerstein 1998; UNESCO 2019). Un bioma puede contener varios ecosistemas. El bioma amazónico comprende el “área cubierta principalmente por bosques tropicales húmedos densos, con pequeñas inclusiones relativas de mucho otro tipo de vegetación, como sabanas, bosques llanos inundables, pampas, pantanos, bambúes y bosques de palmeras” (WWF 2011: 14). Brasil, Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela, Guyana y Surinam son los ocho países que comparten los 6.7 millones de kilómetros cuadrados de este bioma.



Cuadro 1.1. Definiciones clave

Carretera secundaria: redes viales departamentales, vecinales o rurales.*

Red vial departamental: carreteras que constituyen la red vial circunscrita al ámbito del gobierno regional y que articula la red vial nacional con la red vial vecinal o rural.*

Red vial vecinal o rural: carreteras que constituyen la red vial circunscrita al ámbito local y articulan capitales de provincia con capitales de distrito, éstos entre sí, con centros poblados o zonas de influencia local y con las redes viales nacional y departamental.*

Red vial: Conjunto de carreteras que pertenecen a la misma clasificación funcional (nacional, departamental o rural).**

Caminos: Vías terrestres para el tránsito de vehículos motorizados y no motorizados, peatones y animales, con excepción de las vías férreas.**

Carreteras: Son caminos para el tránsito de vehículos motorizados, de por lo menos dos ejes, con características geométricas definidas de acuerdo a las normas técnicas del MTC.**

Trocha carrozable: Son carreteras sin afirmar a nivel de subrasante o aquella donde la superficie de rodadura ha perdido el afirmado.**

* Definiciones provenientes del Reglamento de Jerarquización Vial, aprobado por D.S. N° 017-2007-MTC.

** Definiciones provenientes del Glosario de Términos de Uso Frecuente en los Proyectos de Infraestructura Vial, aprobado por Resolución Directoral N°02-2018-MTC/14.

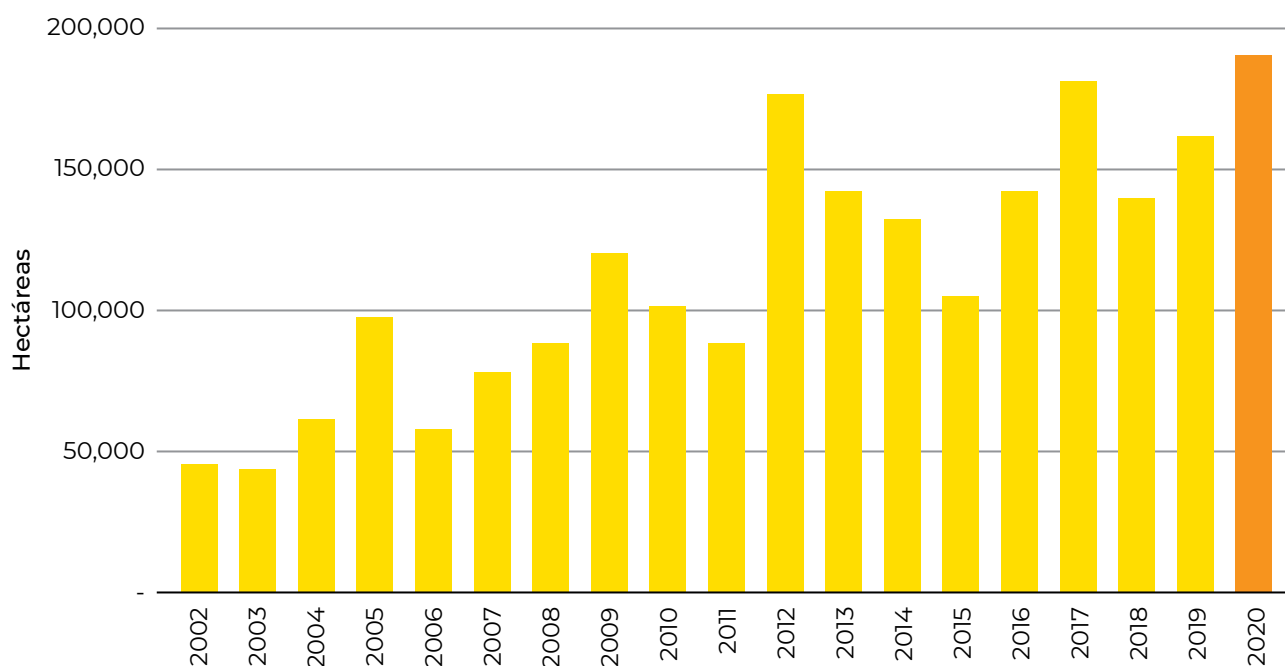
**En los últimos
cincuenta años se ha
perdido por lo menos
17% de los bosques
de la Amazonía**

Este constituye el bosque tropical más grande del mundo. Comprende el 10% de la biodiversidad terrestre conocida, y en sus ecosistemas encontramos flora y fauna endémica y en peligro. Además, como su nombre lo indica, lo cruza el río Amazonas, que tiene entre el 15% y 16% de la descarga de agua de ríos en el océano (WWF 2011: 14-16).

La fragilidad del bioma amazónico es un hecho comprobado. En los últimos cincuenta años se ha perdido por lo menos 17% de los bosques de Amazonía a raíz de "olas" de explotación de recursos (WWF 2011: 16). En el Perú, no solo son altas las tasas de deforestación, sino que además siguen una tendencia creciente. Según información provista por el Ministerio del Ambiente (MINAM 2016), en 2013 se deforestaron 150,289 hectáreas de bosque húmedo. Ello representa un incremento de casi 80% con relación al año 2001 (DAR 2015: 100). En total, en el periodo comprendido desde 2001 hasta 2013, se han perdido 1,469,723 hectáreas de bosque amazónico (DAR 2015).

Son múltiples las actividades humanas que constituyen afrentas contra el bioma amazónico. Según la organización World Wide Fund for Nature (WWF), los siguientes procesos inducidos por seres humanos son amenazas crecientes: la ganadería insostenible, la agricultura mecanizada, la tala ilegal, la infraestructura sin la planificación adecuada, entre otros (WWF 2011).

Gráfico 1.2. Pérdida de bosque primario en la Amazonía peruana



Fuente: Finer y Mamani 2020.

1.2. LA INFRAESTRUCTURA VIAL Y LA AMAZONÍA

Entre las actividades humanas que amenazan el bioma amazónico, múltiples estudios resaltan la infraestructura sin planificación adecuada. El tipo de infraestructura que por lo general es sindicado como uno de los más problemáticos en ese sentido es la construcción de nuevas carreteras, al igual que la mejora de las ya existentes. Esta clase de obras facilita la migración descontrolada a zonas que antes eran inaccesibles, propiciando así la apropiación informal de tierras, la deforestación y la expansión de actividades extractivas insostenibles (WWF 2011).

En el Informe Planeta Vivo más reciente, WWF (2018) señala que en los 46 países del trópico y subtrópico, la agricultura comercial de gran escala y la agricultura local de subsistencia causaron respectivamente casi el 40 por ciento y el 33 por ciento de la conversión de bosques entre 2000 y 2010. El 27 por ciento restante de la deforestación se debió al crecimiento urbano, la expansión de infraestructuras y la minería de acuerdo con la información proporcionada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Múltiples investigaciones dan cuenta de los serios impactos ambientales de las carreteras en el Perú y en la Amazonía peruana. Por ejemplo, Marc Dourojeanni (2016) señala que las carreteras cumplen dos funciones: 1) atravesar el bosque para unir centros productivos o urbanos y 2) acceder al bosque para explotarlo o convertirlo en área productiva. Ello, nos dice el autor, por lo general da lugar a deforestación innecesaria puesto que no se sigue la planificación—en caso siquiera exista—dispuesta en primera instancia. El autor comenta que los impactos ambientales que genera la construcción de carreteras ocurren como consecuencia de su uso y a lo largo de toda su zona de influencia. Por su parte, los econo-



mistas Roxana Barrantes y Manuel Glave concuerdan en que la nula o pobre planificación de la infraestructura vial, así como su mala gestión, puede ocasionar serios impactos en el bioma amazónico. En especial, las vías concebidas y construidas en esas condiciones incrementan sustantivamente la deforestación y todas las consecuencias que con ella se desarrollan. Las carreteras, según Barrantes y Glave (2014: 164-166), son causa directa de la deforestación pues se convierten en vectores de ingreso y ocupación del bosque. Todo ello añade más presión al bosque.

Como se puede apreciar en estas y otras investigaciones sobre el tema (Dammert 2019), hay pues un consenso científico en torno a las sustantivas afectaciones a la Amazonía generadas por la construcción de infraestructura de transporte, en particular cuando no se lleva a cabo siguiendo pautas de planeamiento ni acorde con las regulaciones consignadas en la legislación vigente. De manera gráfica, Dourojeanni (2013) esquematiza los impactos ambientales y sociales que son comunes en el área de influencias de carreteras en la región amazónica en el Informe Amazonía en 2021:

Cuadro 1.3. Impactos ambientales y sociales comunes en el área de influencia de carreteras en la región amazónica

Impactos ambientales	Impactos sociales
<ul style="list-style-type: none"> ● Deforestación, por agricultura legal e ilegal (migratoria) en suelos con o sin aptitud agrícola, principalmente ganadería. ● Degradación del bosque por extracción forestal sin manejo y sin reposición; puede afectar severamente cada lado de la faja deforestada. ● Aumento de los riesgos de incendios forestales. ● Caza ilegal, para comercio de carne y pieles y, en especial, tráfico de animales vivos. ● Consecuentemente, enorme impacto negativo sobre la biodiversidad regional, inclusive la que es endémica (...) y rarificación o extinción de especies. ● Consecuentemente, reducción de servicios ambientales del bosque (ciclo del agua, fijación de CO₂, etc.). ● Pesca abusiva, frecuentemente con implementos ilegales, dinamita y tóxicos. ● Erosión de suelos, por deforestación en laderas y mal manejo de suelos. ● Contaminación química de suelos y agua por abuso de agroquímicos o como consecuencia de la minería. ● Invasión de áreas protegidas (i.e. parques nacionales). ● Reducción del valor paisajístico y turístico. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Invasión de tierras indígenas por agricultores, madereros y mineros y eventual matanza de indígenas por enfermedad o en escaramuzas. ● Desplazamiento de poblaciones indígenas tribales, invasión de territorios de otros indígenas y generación de conflictos entre ellos. ● Especulación con tierras y apropiación ilícita de tierras. ● Proliferación de cultivos ilegales (coca, marihuana, amapola). ● Facilitación de tráfico de drogas, armas, animales silvestres y del contrabando en general. ● Estímulo a la migración a áreas urbanas, degradación de servicios sociales y del ambiente en las ciudades y villas locales. ● Estímulo a la formación de "barriadas" o favelas. ● Fomento al desempleo esclavizante (i.e. en minería (...) y en extracción maderera). ● Aumento de prostitución femenina e infantil. ● Pérdida de valores culturales tradicionales. ● Dispersión de enfermedades, en especial malaria, dengue y fiebre amarilla, por retención de agua en lugares de toma de material.

Fuente: Dourojeanni, Barandiarán y Dourojeanni 2009.

1.3. IMPACTOS DE LAS CARRETERAS SECUNDARIAS EN LA AMAZONÍA

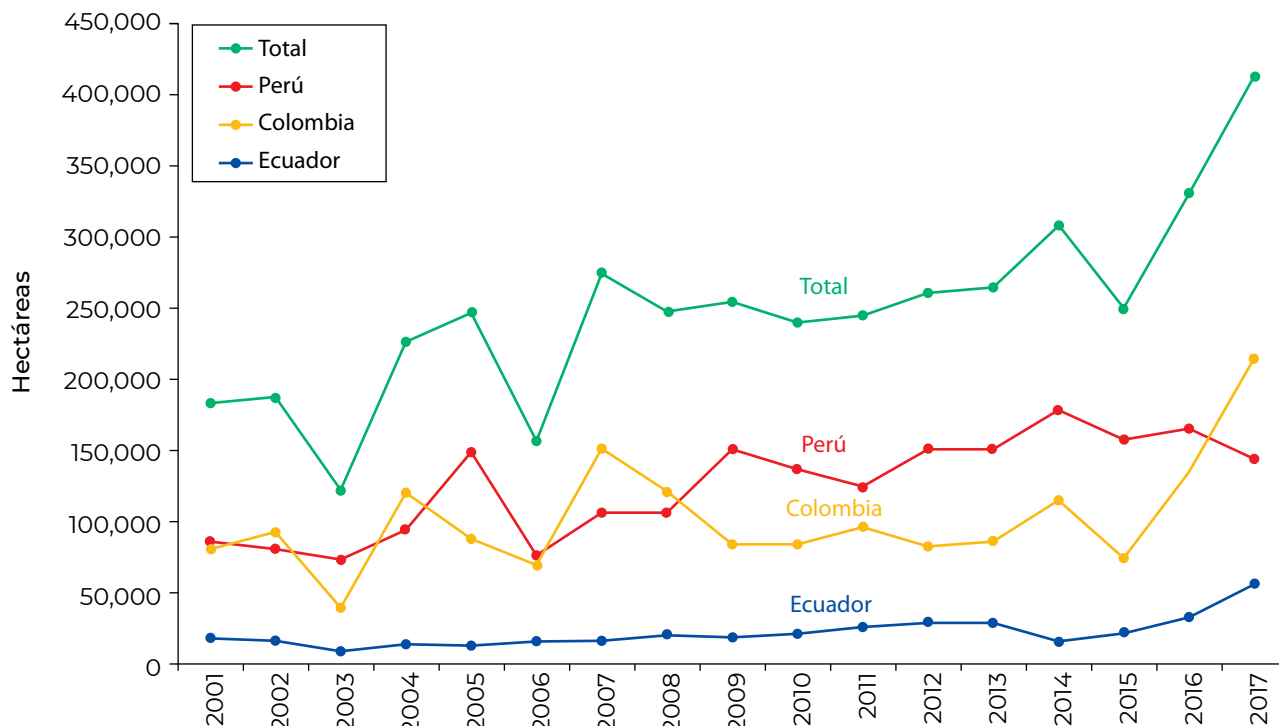
En la sección anterior, nos hemos detenido en los impactos ambientales y sociales que la construcción de infraestructura vial en la Amazonía genera. Entre ellos, hemos destacado la deforestación como una forma de afectación directa y especialmente significativa en tanto desencadena otros efectos indirectos tales como la migración de población, la apropiación informal de tierras, la erosión de suelos, entre otros. Estos efectos guardan relación recíproca entre sí y acumulan así su impacto. Las presiones más comunes que causan deforestación y degradación forestal severa son la agricultura de pequeña y gran escala, la tala no sostenible de madera, la minería aluvial, los proyectos de infraestructura y el incremento de la incidencia e intensidad del fuego. Si bien hay quienes pueden considerar que las nuevas carreteras pueden no tener un impacto directo necesariamente cuantioso en sí, su efecto indirecto es irrefutablemente sustantivo al abrir los bosques para prácticas como las arriba mencionadas. Damos

en esta sección más detalle acerca de estos impactos haciendo particular hincapié en los efectos relacionados con carreteras secundarias.

1.3.1. Deforestación

La deforestación implica la pérdida de la cobertura forestal a consecuencia de la tala o quema de la vegetación, el cambio de uso del suelo o la instalación de obras de infraestructura como las carreteras (MINAM 2016). Además de la destrucción del bosque, se genera la pérdida del hábitat que este conforma para múltiples especies. Ello no solo ocasiona cambios en la flora y fauna del lugar, sino también alteraciones en el ciclo del agua, los mecanismos de regeneración del suelo y las dinámicas climáticas locales (Martino 2007: 5-6). Además, sabemos que la pérdida de grandes territorios forestales de la Amazonía se traduce en mayores emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera, la pérdida de biodiversidad y los beneficios potenciales de servicios ecosistémicos (MINAM 2016).

Gráfico 1.4. Pérdida anual de bosque amazónico, por país



Fuente: Finer y Mamani 2018.



El Perú ha tenido el promedio anual más alto de deforestación entre el 2009 y el 2016 en comparación al resto de países amazónicos de la Comunidad Andina (ver gráfico 1.4.). En los últimos años, se tiene registro de los índices de deforestación total anual más altos de la historia nacional, con picos en 2014 de 177,566 hectáreas y en el 2016 de 164,662 hectáreas. Si bien hubo una reducción relativamente considerable en 2017 respecto de años anteriores (155,914 hectáreas) sigue siendo el cuarto total anual más alto registrado.

El estudio *Mapa de Deforestación de la Amazonía Peruana* muestra que una de las principales causas de la deforestación es la “apertura de carreteras o vías de penetración a la región de la Selva” (MINAM 2011: 86). A través de la apertura de carreteras es que aumentan la migración de población, la presencia de nuevos asentamientos humanos y la agricultura migratoria.

La deforestación ocurre tanto en casos en los que hay autorización oficial como en aquellos que surgen de iniciativas informales. Durante la etapa de construcción de una carretera autorizada por las autoridades de gobierno respectivas, hay afectaciones tangenciales aun cuando el retiro de cobertura vegetal debe ser previamente autorizado por el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) y pese a que deben preverse las medidas de compensación ecosistémica en los estudios de impacto ambiental. Asimismo, varias

Cuadro 1.5. Cálculo de extensión de bosques impactados por carreteras

Tipo de carreteras	Región	Vías (km)	Escenario Optimista		Escenario pesimista	
			Índice (km)	Extensión (miles de ha)	Índice (km)	Extensión (miles de ha)
Nuevas	Alta	664	20	1328	30	1992
	Baja	216	40	864	80	1728
A ser asfaltadas*	Alta	1166	14	1632	30	3490
	Baja	922	20	1840	40	3688
A ser mejoradas*	Alta	847	6	508	12	1016
	Baja	671	20	1342	30	2013
Deforestación al 2009			0	8000	0	8000
Deforestación futura/ carreteras existentes		8000	2	1600	4	3200
Total		12486		17114		25127

Notas: * Apenas se indica el aumento probable del área impactada por las mejoras
 ** Deforestación actual
 *** Se considera una expansión progresiva de la deforestación no influenciada por mejoras en carreteras existentes restantes y en las vecinales.

Fuente: Dourojeanni (2013).



Foto: Diego Pérez / SPDA

organizaciones ambientalistas han alertado sobre la deforestación que se produce por la apertura de vías ilegales en bosques de producción permanente o reservas naturales. Los madereros utilizan estos caminos informales hacia zonas en las que no hay título habilitante para la extracción forestal.

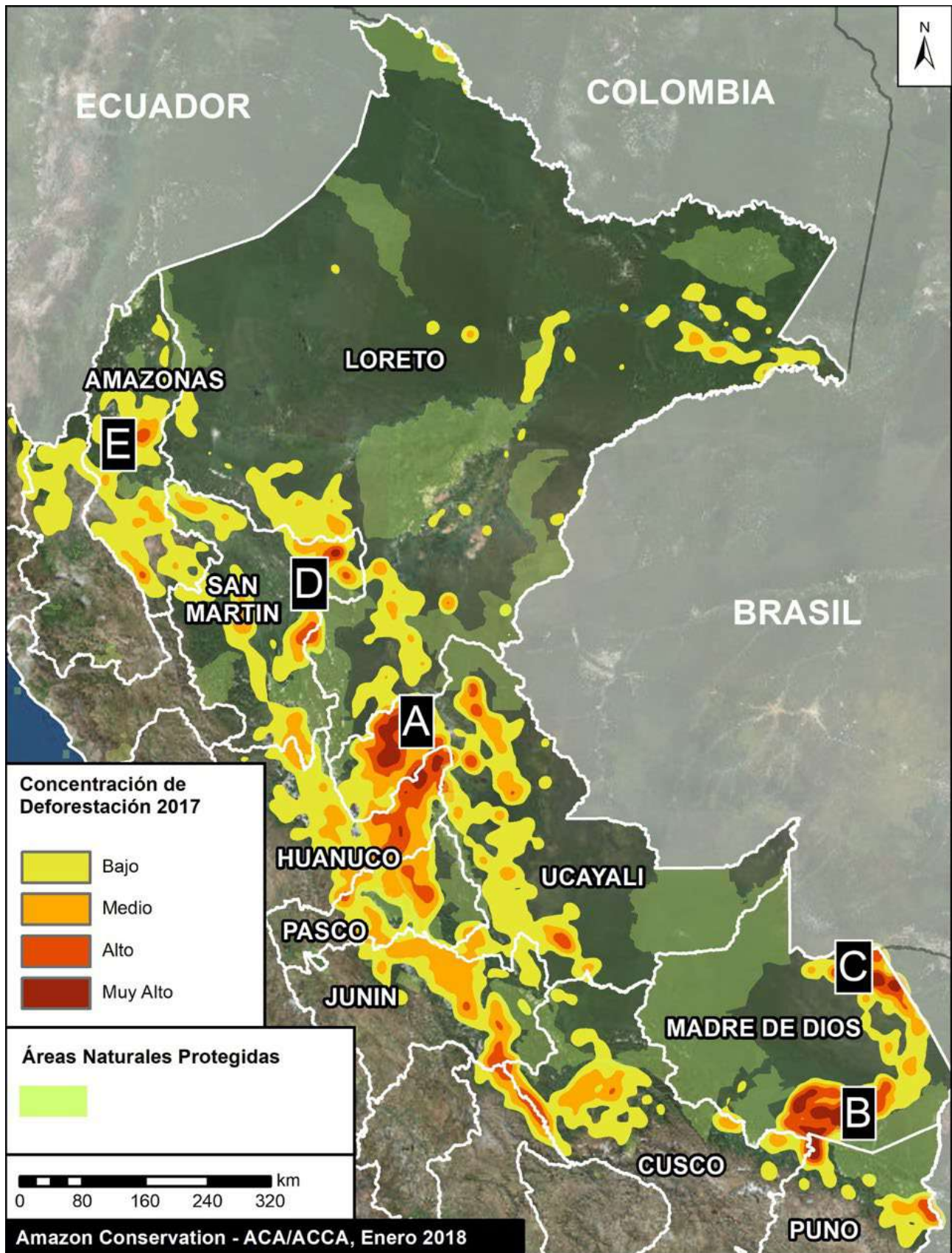
De acuerdo con el Informe Amazonía en 2021, se realizó un cálculo de la extensión de bosques impactada (con 30% de deforestación en las fajas) por carreteras, 20 años después de concluidas (las nuevas) o mejoradas.

Según esta fuente, las carreteras pavimentadas y no pavimentadas son el factor de presión más importante en los 50 km dentro de la zona de influencia de la carretera. Además, la deforestación en tramos asfaltados puede llegar al 60 por ciento de las áreas aledañas. En ese sentido, la apertura de nuevas vías genera una espiral de degradación ambiental.

Según el “mapa de calor” elaborado por Conservación Amazónica - ACCA (ver imagen 1.6), en los últimos diez años, la deforestación se ha concentrado en la zona central de la Amazonía peruana, en las regiones de Huánuco y Ucayali. En la región San Martín, se ha identificado un proceso de deforestación a gran escala debido a las nuevas plantaciones de palma aceitera (Dammert 2017). Asimismo, en la Amazonía sur del país, hay zonas deforestadas en el área de influencia de la carretera Interoceánica, sobre todo por actividades auríferas y agricultura de menor escala.



Imagen 1.6. Concentración de pérdida forestal



Fuente: Novoa, Finer y Samochuallpa (2017).



Foto: Thomas Müller / SPDA

1.3.2. Degradación

La degradación implica la reducción significativa de la calidad del suelo. Mientras la deforestación se refiere a la transformación completa de terrenos boscosos para darles otro tipo de uso, la degradación ocurre cuando las afectaciones al bosque alteran su funcionamiento como ecosistema y su capacidad para contener agua y carbono (Lanly 2003). El que la conversión del bosque sea total en el caso de la deforestación hace que su medición sea menos complicada. La degradación, en cambio, constituye un reto para la cuantificación y el mapeo de sus efectos (Matricardi et al. 2020).

Si bien la deforestación tiende a recibir mayor atención en la discusión pública sobre temas ambientales, los efectos de la degradación son igualmente desastrosos en el bioma amazónico. La degradación ocurre de múltiples formas, desde la reducción de la salud edáfica hasta la pérdida de hábitats para la flora y fauna y de funciones hidrológicas en áreas urbanas. Una de las consecuencias más evidentes de la degradación de los bosques es el incremento de su susceptibilidad al fuego, como ya se percibe en la selva del sur del país y, más aún, en Brasil.

Entre las causas más comunes de degradación de suelos tenemos la tala excesiva de bosques, el pastoreo desmesurado, la invasión de arbustos, el drenaje y la eutrofización de humedales y lagunas, entre otros (WWF 2018). Asimismo, la degradación de los bosques está asociada a actividades forestales cuestionables, como el llamado descremado o tala selectiva.



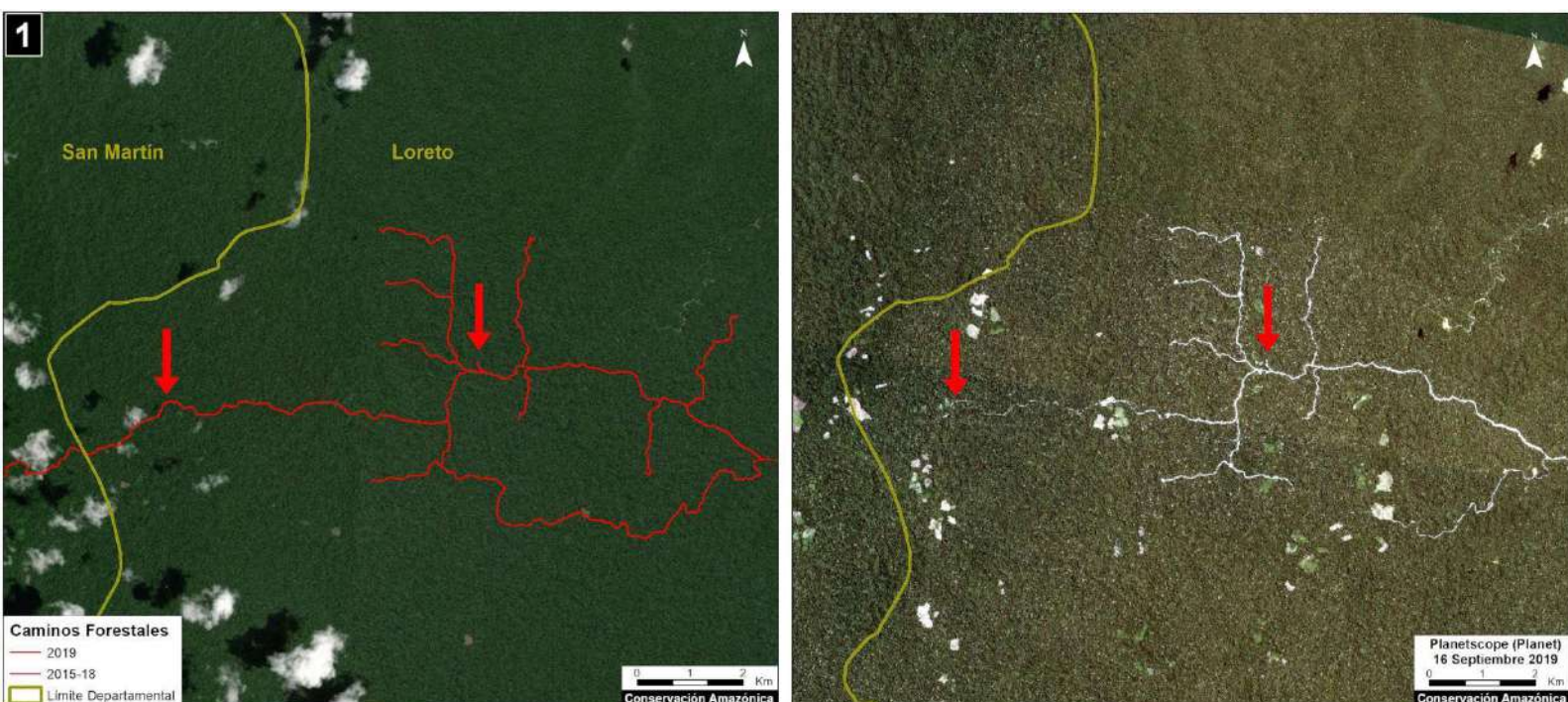
1.3.3. Tala ilegal

El Proyecto de Monitoreo de la Amazonía Andina (MAAP) ha identificado los caminos construidos en los últimos años en la selva peruana y provee información sobre la relación que estos tienen con la tala ilegal (Finer y Mamani 2018, 2020; Finer et al. 2020). El monitoreo se realizó a través de imágenes satelitales. MAAP ha identificado la construcción de un total de 4,800 km de caminos en la Amazonía peruana en el periodo 2015-2019, principalmente en las regiones Ucayali, Madre de Dios y Loreto (Finer et al. 2020).

Es importante tener en cuenta que MAAP provee de información detallada sobre instancias de deforestación. Ello nos permite apreciar cómo en ciertos casos las regulaciones y permisos son soslayados o violados de maneras que no siempre son evidentes a primera vista. En ese sentido, el proyecto da cuenta de, por ejemplo, casos de caminos hacia concesiones caducas; caminos vinculados con comunidades que cuentan con permisos de extracción forestal pero que están abriendo paso en zonas no incluidas en su autorización; y caminos en rumbo a concesiones de castaña para la extracción ilegal de madera (ver, por ejemplo, la imagen 1.7).

Por supuesto, no hay que olvidar que la construcción de carreteras ocasiona y la tala ilegal guardan una relación recíproca, es decir, ambas dinámicas se encuentran correlacionadas e interactúan potenciando el nivel de afectación que generan. En ese sentido, el proyecto MAAP ha detectado la apertura de caminos forestales para acceder a zonas de tala y para el transporte de madera (Finer et al. 2020).

Imagen 1.7. Red de caminos de 55km en zonas sin concesiones ni permisos forestales



Fuente: Finer et al. 2020.

1.3.4. Afectación en la provisión servicios ecosistémicos

Los bosques amazónicos son ecosistemas altamente productivos que generan múltiples bienes y servicios. Estos, a su vez, proveen de sustento tanto a la sociedad en general como también y de forma particular a las poblaciones que habitan dichos bosques. En ese sentido, la deforestación y la degradación traen consigo no sólo afectación propiamente ambiental, sino también costos económicos e impactos sociales y culturales que menoscaban de forma desproporcionada los modos de vida y prácticas de subsistencia de las personas y grupos que habitan zonas cercanas a los lugares donde ocurren. Esto es especialmente evidente en el caso de las carreteras.

Los servicios ecosistémicos de uso directo (como los alimentos, el agua, la madera y otros productos forestales) constituyen lo que los expertos llaman “servicios de provisión”. Varias de las principales actividades económicas de la población asentada en los bosques de la Amazonía están justamente orientadas a la obtención de servicios de provisión, como, por ejemplo, la agricultura de subsistencia y de pequeña escala (el cultivo de frutas y vegetales), la extracción de maderas y fibras y la caza de animales silvestres para su consumo.

Asimismo, hay poblaciones que sustentan su identidad cultural y étnica en sus relaciones con los bosques. Ello constituye un “servicio ecosistémico de uso indirecto”. Además, hay “servicios de regulación”, que tienen que ver con funciones importantes de los ecosistemas en la reducción de impactos ambientales locales y globales, como, por ejemplo, la repercusión de la conservación de los bosques en la calidad del aire, la regulación del clima, la moderación de desastres naturales, la regulación del agua y la prevención de la erosión del suelo.

La destrucción de la cobertura forestal generada directa o indirectamente por carreteras conlleva la pérdida parcial o total de la capacidad de provisión de los servicios ecosistémicos. Una consecuencia notoria de ello es la disminución de la calidad de vida de las poblaciones de los centros poblados en los márgenes o cercanías de las carreteras y en las zonas de influencia.

1.3.5. Captura de carbono

El rol de los bosques del bioma amazónico resulta trascendental en un contexto de cambio climático. Varios informes del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) han señalado que una de las fuentes de mayor emisión de gases de efecto invernadero (GEI) provienen del sector forestal (IPCC 2007, 2014). La tala de bosques libera en la atmósfera millones de toneladas de carbono y otros gases que producen el efecto invernadero (Zanetti y otros 2017).

Además, los bosques primarios intactos en la Amazonía peruana constituyen sumideros de carbono, lo secuestran y almacenan. Se estima que en Perú existen “6.9 mil millones de toneladas de carbono almacenadas arriba del suelo en los bosques” (Vicuña y otros 2018: 103).

La construcción de infraestructura vial sin planificación afecta notablemente estos ecosistemas, acelerando así aún más el cambio climático. No se debe olvidar que la cantidad de “carbono remanente” que tenemos para no sobrepasar la temperatura media mundial en 1.5°C es de 570 GtCO₂, según estimaciones del IPCC (2018).

1.3.6. Impactos en flora y fauna

Según Arroyave y colegas (2006), las carreteras construidas en medio de sistemas ecológicos complejos, tales como los bosques amazónicos, producen tres impactos significativos ecológicos relevantes: la fragmentación de ecosistemas, el atropellamiento de especies y el cambio en sus patrones reproductivos. Repasamos estos impactos en esta subsección.

a) Fragmentación del ecosistema

La fragmentación del hábitat se produce por los efectos barrera y de borde. El efecto barrera es ocasionado por infraestructura construida en el medio de un área ecológica, lo que impide la movilidad de los organismos y altera sus patrones reproductivos. Ello conlleva que se limite el potencial de los organismos para su dispersión y colonización. La fragmentación del ecosistema implica que ciertas especies no puedan atravesar la “barrera”. Se crean





Foto: Diego Pérez

así subpoblaciones aisladas, lo que aumenta la probabilidad de extinción de estos grupos aislados. Además, la fragmentación genera que el régimen alimenticio de las especies cambie, sea por limitaciones de acceso a recursos o porque afecta la proliferación de plantas cuyas semillas son dispersadas por los animales (Arroyave y otros 2006).

La fragmentación por el efecto de borde se produce cuando un ecosistema es fragmentado y se cambian las condiciones bióticas y abióticas de los fragmentos y de la matriz circundante, lo que modifica la distribución y abundancia de las especies. Esto cambia la estructura de la vegetación y, por tanto, la oferta de alimento para la fauna. Según Arroyave y colegas (2006), múltiples estudios demuestran efectivamente que las densidades poblacionales del 60% de las especies de bosques y pastizales que viven cerca de los bordes de carreteras son inferiores a las densidades localizadas lejos de ellas. Estos autores sugieren que tanto el efecto barrera como el efecto de borde desencadenan la interrupción de migraciones y movimientos de la fauna (Arroyave y otros 2006).

b) Atropellamiento de especies

El atropellamiento de especies es el impacto más directo sobre los ecosistemas de la construcción de carreteras, debido a que el aumento poblacional provocado por las mismas propicia el incremento de mortalidad de especies de mamíferos, reptiles y aves. La frecuencia de los atropellamientos está relacionada con factores tales como la anchura de la vía, el flujo vehicular, el comportamiento de las especies y la cobertura vegetal. El impacto del atropellamiento es especialmente nocivo en el caso de especies amenazadas o vulnerables.

c) Cambios en patrones reproductivos de las especies

La construcción de carreteras, los ruidos y vibraciones emitidos por la circulación vehicular y la contaminación lumínica ocasionada por luces artificiales generan cambios en los patrones reproductivos de las especies. Esto puede devenir en la posible reducción de poblaciones e incluso en la potencial extinción de algunas especies. Según investigaciones, un bajo volumen de circulación puede no tener efectos significativos en la distribución de comunidades de ciertas especies, como la de aves, por ejemplo. Pero en casos en los que el tráfico vehicular se ha intensificado en cierta medida, sí hay registro de efectos en la presencia de aves y en sus actividades de reproducción en un perímetro de 700 metros alrededor de la carretera.

De los factores de alteración de patrones que mencionan Arroyave y colegas (2006), el más impactante es el ruido. Este produce efectos como el desplazamiento, la pérdida de oído, el aumento de hormonas de estrés, comportamientos alterados de las especies e interferencias de la comunicación. Todo ello, a su vez, disminuye la reproducción exitosa de las especies. La presencia humana también perturba los patrones reproductivos y de alimentación de las especies, en tanto implica un desgaste mayor de energía en la fuga (Arroyave y otros 2006).

1.3.7. Impactos sociales

a) Derechos colectivos de los pueblos indígenas y conflictos territoriales

Según la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura (s.f.), en la Amazonía peruana existen 51 pueblos originarios. Por ese motivo, los casos en los que la zona de influencia directa de una carretera corresponda con la localización de una comunidad nativa requerirán la implementación de procesos de consulta previa.

El derecho a la consulta previa implica que las autoridades gubernamentales interesadas en promover

una determinada medida deben llevar a cabo un proceso de consulta previa con la población indígena que pueda verse afectada.³ La ley indica que deben ser consultadas las *medidas administrativas*—por ejemplo, la expedición de una licencia o un permiso ambiental para la explotación de recursos naturales o la realización de proyectos de infraestructura como en el caso de las carreteras—, y *medidas legislativas*—como la expedición de normas que involucren o afecten a los pueblos indígenas.

La apertura de carreteras en la Amazonía comúnmente se concibe y promueve como un símbolo de progreso y desarrollo para la población local, especialmente cuando la única vía de acceso y comunicación con otros centros poblados cercanos es fluvial. Es importante reconocer que las brechas de acceso y comunicación acarrearán importantes implicancias socioeconómicas para las poblaciones locales. La capacidad de los habitantes de zonas lejanas de participar en circuitos y actividades comerciales se ve sustancialmente limitada por estos factores.

Pese a que reconocemos la necesidad de reducir las brechas de infraestructura de las redes viales departamentales y vecinales, también es crucial considerar que, como ya hemos mencionado, la apertura de más caminos implica afectaciones ambientales y sociales serias. En ese sentido, Mongabay ha monitoreado por satélite la apertura de caminos vecinales que empezaron a abrirse desde el año 2000 en los bosques amazónicos de Loreto y Ucayali (Romo 2019a). Tales caminos no se encuentran registrados en la red vial regional ni cuentan con un expediente técnico. En consecuencia, no han obtenido certificación ambiental ni tampoco fueron sometidas a un proceso de consulta previa (Romo 2019a).

El caso de la comunidad Edén de la Frontera es paradigmático. Esta comunidad es parte del pueblo indígena yagua, y está ubicada en el trapecio amazónico de la triple frontera con Brasil y Colombia. La comunidad fue dividida en dos por un camino vecinal de 26 km abierto por iniciativa de la municipalidad provincial sin previa certificación ambiental

³ El derecho a la consulta previa está consignado en la Ley 29785 así como el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo.



ni proceso de consulta. Dicha vía generó el ingreso de madereros y coccaleros ilegales a la zona, se extendieron notablemente las plantaciones de yuca y se implantaron laboratorios para el narcotráfico en zonas no muy lejanas a las comunidades. Según imágenes satelitales, la carretera comenzó a abrirse de sur a norte desde 2001 con el objetivo de crear un acceso más directo a la ciudad de Iquitos y de reducir los dos días de viaje por río a seis horas por tierra. Sin embargo, los impactos generados por la carretera no fueron previstos debidamente y a la fecha no han sido compensados con ninguna estrategia (Romo 2019a).

El caso de la comunidad de Edén es ilustrativo de los impactos sociales y culturales que puede generar la apertura de una carretera. Desde un primer momento, la vía motivó el estrés y la intranquilidad de la población ante el temor de una posible usurpación del territorio comunal por parte de coccaleros ilegales. La plantación de cocales en los contornos de la carretera conllevó la degradación ambiental en los bosques primarios de la zona debido a la conversión del suelo. Hacia 2018 se calcula que más de 9000 hectáreas (91 km) de bosque virgen han sido arrasadas (Romo 2019a).

Por otro lado, hay casos en los que el derecho colectivo al territorio de comunidades indígenas puede verse afectado. Este tipo de situación tiene implicancias especialmente agudas en comunidades que no cuentan con títulos formales de propiedad pese al uso y ocupación ancestral de esos territorios. Hay casos registrados de superposiciones del derecho de vía y territorios ocupados ancestralmente, el despojo de terrenos comunales, reubicaciones de comunidades, formación de latifundios y la ocupación de territorios no titulados por parte de colonos. Estas amenazas se hacen palpables en cuanto las carreteras inician su operación. Ello abre paso a formas de colonización que pueden generar en el mediano y el largo plazo la reconversión del uso del suelo y la depredación de la biodiversidad (Dourojeanni 2013).

b) Otros impactos sociales

Una de las maneras en que el desarrollo se hace efectivo es por medio de la conexión de mercados.

Ello no solo facilita la provisión de servicios a las poblaciones rurales, sino que también permite la participación en actividades laborales y circuitos comerciales antes inaccesibles. Un mecanismo para fomentar la conectividad es pues la construcción de carreteras. Sin embargo, como ya hemos sugerido, la construcción de carreteras facilita el fomento de la migración de agentes de la expansión agrícola y la extracción maderera, dinámicas que a su vez generan deforestación (Barrantes y Glave 2014). Entre las amenazas que traen consigo las vías en la Amazonía, la migración de la población a espacios que antes eran bosques primarios y el desarrollo de actividades agropecuarias en el bosque se encuentran entre las que implican mayores peligros para los ecosistemas y las comunidades amazónicas (Álvarez 2018:65-66). Dado su sustancial impacto, vale la pena detenernos en estas dinámicas.

En su análisis del proyecto de la línea de transmisión eléctrica Moyobamba-Iquitos, José Serra (2018) reporta que la obra implicó la apertura de 412 km de trochas. Estos caminos permiten que zonas que antes eran de difícil acceso se vuelvan de ingreso relativamente fácil. Con ello, según el autor, se simplifica el avance de la colonización y destrucción del bosque (Serra 2018: 131).

Es importante considerar que los impactos sociales y ambientales de las carreteras y trochas carrozables son considerables incluso en proyectos en los que los caminos son concebidos con fines específicos. Pese al objetivo original de su diseño, terminan facilitando el acceso de taladores ilegales, buscadores de tierras para agricultura y ganadería, mineros ilegales, entre otros. Asimismo, ocurre que las personas que han migrado para participar en la construcción del proyecto pasan luego a ser desempleados una vez terminada la obra y optan por colonizar las zonas en las que se encuentran (Serra 2018: 132).

Además de la migración, la actividad agropecuaria en las zonas aledañas a las vías también constituye una amenaza considerable. Múltiples autores sostienen que muchas iniciativas de desarrollo de la Amazonía peruana a lo largo de la historia han estado orientadas a la promoción de la agricultura

y la ganadería en lugar de privilegiar el manejo sostenible del bosque y los ecosistemas que contiene (Álvarez 2018). Ráez y Dourojeanni (2016) sostienen que cada año se deforestan más de 150,000 hectáreas en la Amazonía para expandir la agricultura formal e informal (i.e. sin título de propiedad). Pero hay más de 10 millones de hectáreas ya deforestadas, de las cuales menos de 3 millones de hectáreas se utilizan para alguna actividad productiva. El resto no produce cosa alguna, lo que las expone a la erosión. Pese a la existencia de esas tierras inactivas, la compra de tierra con bosque para expandir la agricultura es más barata que la de tierra deforestada y sin uso (Ráez y Dourojeanni 2016). Ráez y Dourojeanni (2016) añaden que cada una de las hectáreas dedicadas a la agricultura en la Amazonía produce menos de 20% de su potencialidad por el bajo grado de tecnificación de la actividad. La tecnificación de la agricultura sería posible con el apoyo de las autoridades estatales, y reduciría la presión sobre los bosques primarios todavía en pie.

Los impactos significativos que describen Ráez y Dourojeanni se aprecian en el caso de la construcción de la Carretera Interoceánica. El tramo de Puerto Maldonado e Iñapari implicó la tala de un volumen importante de bosque para el cultivo de papaya y cacao. De hecho, ya hacia el 2012, en el departamento de Madre de Dios, se tenía registro de 68,900.78 hectáreas de tierras de cultivo agrícola y 30,133.54 hectáreas de pastoreo, ubicadas casi en su totalidad a los lados de la Interoceánica (Moore 2018: 208).

1.4. Resumen del capítulo

En un informe reciente sobre los impactos de la infraestructura y el desarrollo en la Amazonía para la organización The Nature Conservancy, McKenney y colegas proponen lo siguiente:

“Cada vez se reconoce más que el desarrollo de la infraestructura debe cambiar en América Latina, y especialmente en la Amazonía. La meta es ir más allá de los objetivos económicos sectoriales y nacionales hacia un modelo de desarrollo más integrado e inclusivo que mejore la participación, la transparencia y las consideraciones ambientales y sociales. Los promotores del movimiento de infraestruc-

tura sostenible incluyen la necesidad de cerrar la brecha de inversión en infraestructura, romper el largo ciclo de conflictos relacionados con proyectos de infraestructura y cumplir con los compromisos nacionales para el clima, los bosques, la biodiversidad, los derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo sostenible” (McKenney y otros 2018, traducción nuestra).

En este capítulo, hemos procurado delinear un panorama general de los impactos que la construcción y operación de infraestructura vial está generando en la Amazonía. Las carreteras no solo producen impactos directos, como la deforestación; además, generan otros efectos asociados como tala ilegal e impactos sociales como la migración de colonos y el aumento de actividades agropecuarias.

Este documento se enfoca en las carreteras secundarias—vale recordar, las redes viales departamentales, vecinales o rurales—en virtud de que por lo general estas no son comprendidas en las investigaciones sobre el tema pese a que, como hemos visto, suelen desarrollarse sin un manejo ambiental mínimamente adecuado. Comúnmente, estas carreteras no siguen procesos de planificación oportunos ni cumplen con la legislación respectiva. Todo ello ocasiona que estas vías traigan consigo deforestación, la degradación del suelo, la tala ilegal, la pérdida de diversidad biológica y varios tipos impactos sociales que incluyen la afectación de derechos de pueblos indígenas, el incremento de la migración a zonas boscosas y el aumento de actividad agrícola y la ganadería.

Es necesario que la regulación ambiental responda adecuadamente ante estos impactos. Si bien el Perú cuenta con un marco normativo relativamente robusto, este no está siendo implementado de manera eficiente. En la práctica, ello se traduce en las terribles cifras que hemos mencionado a lo largo de este capítulo. En lo que viene, buscamos dar cuenta de cómo organizaciones de la sociedad civil, burócratas estatales y ciudadanos y ciudadanas interesadas, pueden utilizar distintos instrumentos legales para reaccionar ante proyectos de carreteras secundarias que estén afectando o puedan afectar zonas boscosas.





Foto: Diego Pérez

2

LA METODOLOGÍA Y PRINCIPALES ACCIONES DE LA CLÍNICA JURÍDICA AMBIENTAL PUCP

LA CLÍNICA JURÍDICA AMBIENTAL PUCP DESARROLLÓ UNA METODOLOGÍA EN DOCE PASOS PARA RECOGER INFORMACIÓN DE DISTINTAS INSTITUCIONES, SISTEMATIZARLA Y EVALUAR LA EFICACIA DE LAS ACCIONES LEGALES EN CADA UNO DE LOS PROCESOS IDENTIFICADOS. ESTE CAPÍTULO PRESENTA CADA UNO DE ESTOS PASOS Y DESCRIBE EL INMENSO TRABAJO DE RECOPIACIÓN Y ANÁLISIS DE DATA QUE SE HA REALIZADO.

Tomemos como punto de partida que la Constitución Política del Perú establece como uno de los derechos fundamentales de todo ciudadano “gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida” (inciso 22 del artículo 2). En ese sentido, se trata de un bien jurídico protegido. El trabajo de la Clínica Jurídica Ambiental PUCP, a través del estudio de casos específicos, analiza los mecanismos disponibles de acceso a la justicia ambiental que brinda el marco normativo peruano.

Tanto en este capítulo como en los siguientes (que describen casos específicos), destacamos los distintos mecanismos con los que cuenta la ciudadanía para reclamar y defender sus derechos. Estos incluyen las denuncias en el ámbito administrativo; el proceso contencioso administrativo; procesos civiles, penales y constitucionales, entre otros⁴. Así, esta investigación comprende las estrategias lega-

les que se han podido conocer para la defensa y cumplimiento de la Legislación Ambiental nacional e internacional.

En el desarrollo de esta investigación, la Clínica Jurídica Ambiental ha encontrado significativas dificultades en el acceso a información. Por ello, debemos considerar que los casos que ha sido posible identificar no constituyen el universo total de carreteras que presentan o han presentado irregularidades en el Perú, sino solo una muestra. Esta muestra, sin embargo, nos sirve en gran medida para comprender y ejemplificar el tema de fondo.

Para realizar este informe, diseñamos e implementamos una metodología de doce pasos para recopilar información de diversas instituciones, analizarla y delimitar los casos relacionados con carreteras secundarias. Los pasos son los siguientes:

⁴ Como ya hemos señalado, bien pueden existir otros procesos o procedimientos nacionales e internacionales además de los aquí mencionados. La Clínica Jurídica Ambiental PUCP solo se ha enfocado en aquellos en los que ha sido posible obtener información relacionada con carreteras secundarias en la Amazonía.





Foto: Diego Pérez / SPDA

Cuadro 2.1. Pasos de la metodología de la Clínica Jurídica Ambiental PUCP

1. Envío de comunicaciones de acceso a la información y petición administrativa
2. Análisis de respuestas recogidas por entidades públicas y de la sociedad civil
3. Identificación de respuestas sustantivas relacionadas al estudio
4. Análisis de no duplicación de casos
5. División por tipo de casos y espacio geográfico
6. Identificación de los casos por tipo de proceso legal
7. Ubicación de los procesos legales y sistematización
8. Temporalización
9. Mapeo de entidades relacionadas e imputados
10. Análisis de los tipos de afectaciones al derecho vulnerado
11. Análisis de correspondencia espacial con áreas protegidas, sitios de conservación o comunidades nativas
12. Análisis de objeto y eficacia de las acciones

1. ENVÍO DE COMUNICACIONES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PETICIÓN ADMINISTRATIVA

Entre los meses de febrero y junio de 2019, la Clínica Jurídica Ambiental solicitó información a cincuenta instituciones públicas y privadas. Veintisiete de ellas son organizaciones de la sociedad civil (ONG y organizaciones indígenas). Las otras veintitrés son entidades públicas que se encuentran relacionadas con la regulación ambiental, la construcción y desarrollo de carreteras secundarias, y la supervisión y fiscalización de las autoridades regionales.

El pedido de información remitido a estas organizaciones indagaba específicamente por carreteras de competencia de los gobiernos regionales y locales (como trochas carrozables, caminos o vías vecinales, entre otras). Preguntamos por casos de los últimos diez años que pudieran haber generado impactos socioambientales en la Amazonía peruana y que sean o hayan sido parte de un proceso judicial o procedimiento administrativo.

Estas solicitudes de información se basaron en dos normas: la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 27806) y el derecho de petición administrativa, contemplado en la Ley de Procedimiento Administrativo General (Ley 27444), que comprende “las facultades de presentar solicitudes en interés particular del administrado, de realizar solicitudes en interés general de la colectividad, de contradecir actos administrativos, así como las facultades de pedir informaciones, formular consultas y presentar solicitudes de gracia” (Artículo 117 del Texto Único Ordenado). Aun cuando las solicitudes de acceso a la información se encontraban dentro de lo establecido por este marco normativo, hubo algunas entidades que cuestionaron su legalidad. Para evitar posibles demoras en la provisión de información pública, decidimos solicitarla a través del derecho de petición. Aun así, hubo casos en los que no obtuvimos ninguna respuesta por parte de algunas de las instituciones públicas incumplimiento lo que establece la normativa vigente.

Por otro lado, en el caso de la sociedad civil, se les solicitó la misma información y se hizo especial mención a la colaboración entre actores privados vinculados por un objetivo común de la defensa del ambiente.

Cuadro 2.2. Entidades públicas a las que la Clínica Jurídica Ambiental PUCP solicitó información

Entidades públicas		
Organizaciones del Poder Ejecutivo	Organismos Autónomos	Gobiernos regionales
<ul style="list-style-type: none">● MTC● MEF● PROVIAS Nacional● PROVIAS Descentralizado● MINAM● SENACE● OEFA● CULTURA● SERNANP● SERFOR● OSINFOR● OSITRAN● PCM	<ul style="list-style-type: none">● Contraloría● Poder Judicial● Ministerio público● Defensoría del Pueblo● Tribunal Constitucional	<ul style="list-style-type: none">● Loreto● Madre de Dios● Amazonas● Ucayali● San Martín.



2. ANÁLISIS DE RESPUESTAS RECOGIDAS POR ENTIDADES PÚBLICAS Y SOCIEDAD CIVIL

De las 50 instituciones a las que contactamos pidiendo información, más del 50% dieron respuesta. El mayor índice de respuesta se dio de parte de las entidades públicas, que respondieron casi en un 90%; en el caso de las ONG y organizaciones indígenas contactadas, lamentablemente la respuesta fue de menos del 50%.

Cuadro 2.3. Entidades públicas que respondieron a las solicitudes de información de la Clínica Jurídica Ambiental PUCP

Entidades públicas		
Organizaciones del Poder Ejecutivo	Organismos Autónomos	Gobiernos regionales
<ul style="list-style-type: none">● MTC● PROVIAS Nacional● PROVIAS Descentralizado● MINAM● SENACE● OEFA● CULTURA● SERNANP● SERFOR● OSINFOR● OSITRAN● PCM	<ul style="list-style-type: none">● Contraloría● Poder Judicial● Ministerio Público● Defensoría del Pueblo	<ul style="list-style-type: none">● Loreto● Madre de Dios● Amazonas

3. IDENTIFICACIÓN DE RESPUESTAS SUSTANTIVAS RELACIONADAS AL ESTUDIO

En este paso, se inició el análisis de las respuestas obtenidas y se clasificaron en tres grupos: a) respuestas sustantivas, b) respuestas en las que se indica que no corresponde dar información y c) respuestas en las que se señala que no se cuenta con información. Las respuestas sustantivas son aquellas que contenían información relevante para el estudio y ofrecían datos respecto a la presencia de irregularidades ambientales en las carreteras.

En el caso de las entidades públicas, se obtuvieron siete respuestas sustantivas, cinco respuestas en las que se indicó que no correspondía dar información y ocho respuestas en las que se señaló que no se cuenta con información. En el caso de las organizaciones de la sociedad civil, se obtuvieron cuatro respuestas sustantivas. En el caso de las instituciones que señalaron que no correspondía dar información, se enviaron nuevas comunicaciones pidiendo mayores detalles sobre los casos o insistiendo en el derecho de la ciudadanía de obtener información.

Al final de este proceso, se contaba con 60 casos relacionados a carreteras secundarias en la Amazonía que se debían revisar con mayor detalle.



Foto: Diego Pérez / SPDA

4. ANÁLISIS DE NO DUPLICACIÓN DE CASOS

Con esa información, se pasó a clasificar los casos y a cruzar información para evitar que esta se vea duplicada. Luego de realizar el cruce de información, se encontraron 16 casos duplicados. Es decir, existían varios relacionados a un mismo caso. El número de casos identificados quedó entonces en 43.

5. DIVISIÓN POR TIPO DE CASOS Y ESPACIO GEOGRÁFICO

Los 43 casos identificados se clasificaron en tres categorías: casos sobre carreteras secundarias en la Amazonía (específicamente en Loreto, Madre de Dios, Amazonas, Ucayali y San Martín), que comprenden la mayor parte de ellos (72%); casos de carreteras secundarias en otros espacios geográficos del Perú (15%); y casos de proyectos de ley sobre carreteras secundarias en la Amazonía (específicamente en Loreto, Madre de Dios, Amazonas, San Martín y Ucayali) (13%).

6. IDENTIFICACIÓN DE LOS CASOS EN VIRTUD DE LOS PROCEDIMIENTOS O PROCESOS LEGALES

Luego de su catalogación, se analizó cada uno de los 43 casos para identificar los procedimientos o procesos legales aplicables a cada uno de ellos (se tomó en cuenta, además, que en algunas situaciones hay más de un mecanismo legal aplicable). De esta forma, se determinó que en los 43 casos identificados existen 54 procesos o procedimientos legales de distintas materias.



Cuadro 2.4. Distribución de los casos según proceso o procedimiento legal

Tipo de proceso o procedimiento legal	Número de casos	Porcentaje del total
Denuncias administrativas	23	42%
Procesos penales	16	30%
Recomendaciones del Ministerio de Cultura y exhortaciones por parte de la Defensoría del Pueblo	8	15%
Procesos administrativos sancionadores	4	7%
Procesos contenciosos administrativos	1	2%
Procesos constitucionales	1	2%
Solicitudes internacionales	1	2%

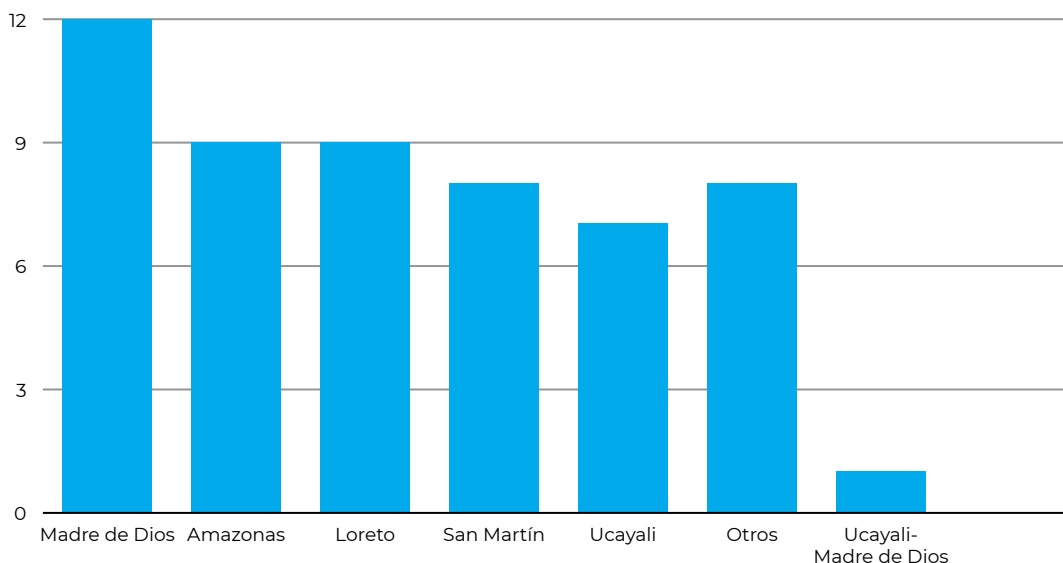


Foto: Diego Pérez

7. UBICACIÓN DE LOS PROCESOS O PROCEDIMIENTOS LEGALES Y SISTEMATIZACIÓN

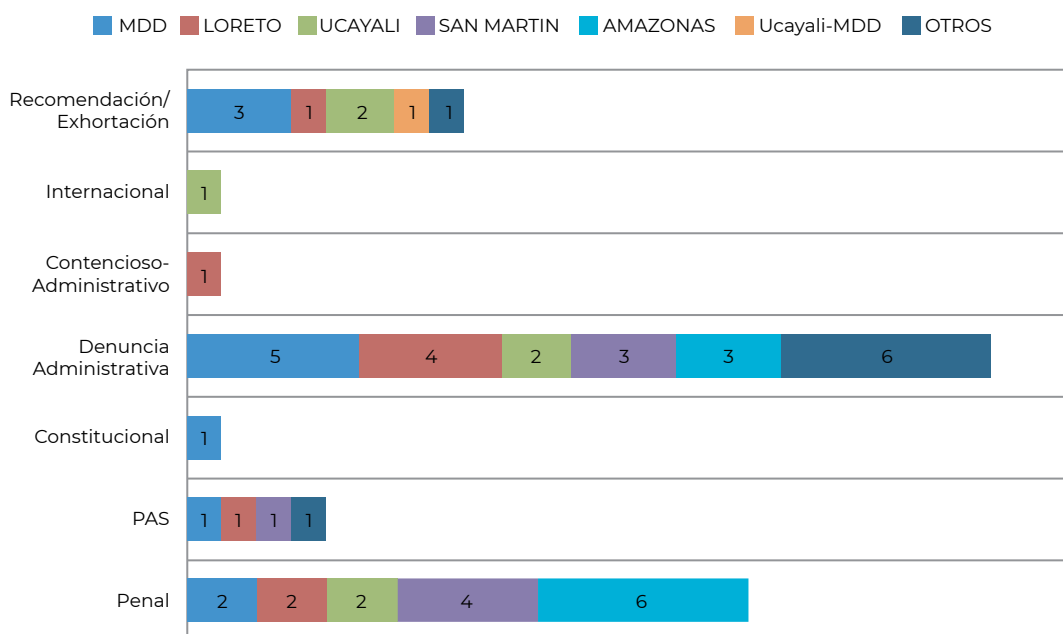
Como siguiente paso, se identificó la ubicación de los procesos o procedimientos legales y se sistematizó la información prioritaria de cada uno de ellos. Así, se determinó que la mayor parte de los procesos legales se encuentran en Madre de Dios (22%), seguido de Amazonas (17%), Loreto (16%), San Martín (15%), Ucayali (13%) y otros espacios geográficos (15%). Existe un 2% que corresponde a un espacio que involucra en un proceso legal a Ucayali y Madre de Dios conjuntamente.

Gráfico 2.5. Distribución por región de procesos o procedimientos legales



Al realizar el cruce entre la ubicación de los casos y el tipo de proceso legal al que corresponden, se identificó que los 54 procesos legales están distribuidos como lo indica el gráfico 2.6.

Gráfico 2.6. Distribución de tipos de acciones legales por región



Luego se sistematizó la información de los procesos legales relacionados a la construcción o mejoramiento de carreteras secundarias en la Amazonía en cada uno de los departamentos. El anexo incluye mayores detalles sobre la sistematización de los casos de cada una de las regiones.

8. PERIODOS DE TIEMPO

En este paso, se especificaron los años en los que se han presentado los procesos legales identificados. Así, la mayor parte de ellos (23%) corresponde al año 2018. Como se puede ver en el cuadro 2.7, los distintos periodos de gobierno y las coyunturas políticas marcan también una diferencia en los procesos y procedimientos identificados.

Cuadro 2.7. Distribución temporal de casos según periodo de gobierno

Año	Casos del periodo indicado	Periodos de gobierno
2019	9%	Martín Vizcarra
2018	23%	Pedro Pablo Kuczynski (hasta marzo) Martín Vizcarra (marzo en adelante)
2017	21%	Pedro Pablo Kuczynski
2016	11%	Ollanta Humala (hasta julio) Pedro Pablo Kuczynski (julio en adelante)
2015	15%	Ollanta Humala
2014	4%	Ollanta Humala
2013	2%	Ollanta Humala
2012	9%	Ollanta Humala
2011	6%	Alan García (hasta julio) Ollanta Humala (julio en adelante)

9. ENTIDADES RELACIONADAS E IMPUTADOS

A continuación, se identificó a los actores imputados en cada caso. Así, se pudo observar que la mayor parte de procesos legales se han iniciado en contra de Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, que estarían implicados en los procesos por ser los responsables de abrir caminos en la Amazonía sin cumplir con la regulación ambiental. También existen empresas (mayoritariamente madereras) con procesos en curso; proyectos de ley⁵ que estarían amenazando áreas naturales protegidas o reservas territoriales o indígenas; y personas naturales. En menor medida, existen casos en los que la población o comunidad de la zona se encuentra como imputada en un proceso o procedimiento legal o el propio Gobierno Nacional.

Finalmente, en algunos casos, no se logró determinar quiénes eran los imputados por falta de información.

Asimismo, la información remitida por las instituciones permitió identificar a aquellas entidades o instituciones que impulsan o promueven los distintos procesos o procedimientos legales. Entre ellos se encuentran el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Cultura, los gobiernos regionales, así como el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) y la Autoridad Nacional del Agua (ANA). Como parte de la sociedad civil, se encuentran instituciones como la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), el Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, y la Clínica Jurídica Ambiental PUCP, entre otras.

10. TIPO DE AFECTACIONES AL DERECHO VULNERADO

Los casos y procesos o procedimientos legales identificados tienen relación directa con las carreteras secundarias (construidas o en proceso de construcción, así como propuestas normativas que impulsan

⁵ Como mencionamos en la introducción, al inicio la recopilación y sistematización de la información fue realizada en el año 2019. Por lo tanto, se mencionan los proyectos de ley que en dicho momento se encontraban siendo analizados en el pleno del Congreso de la República.

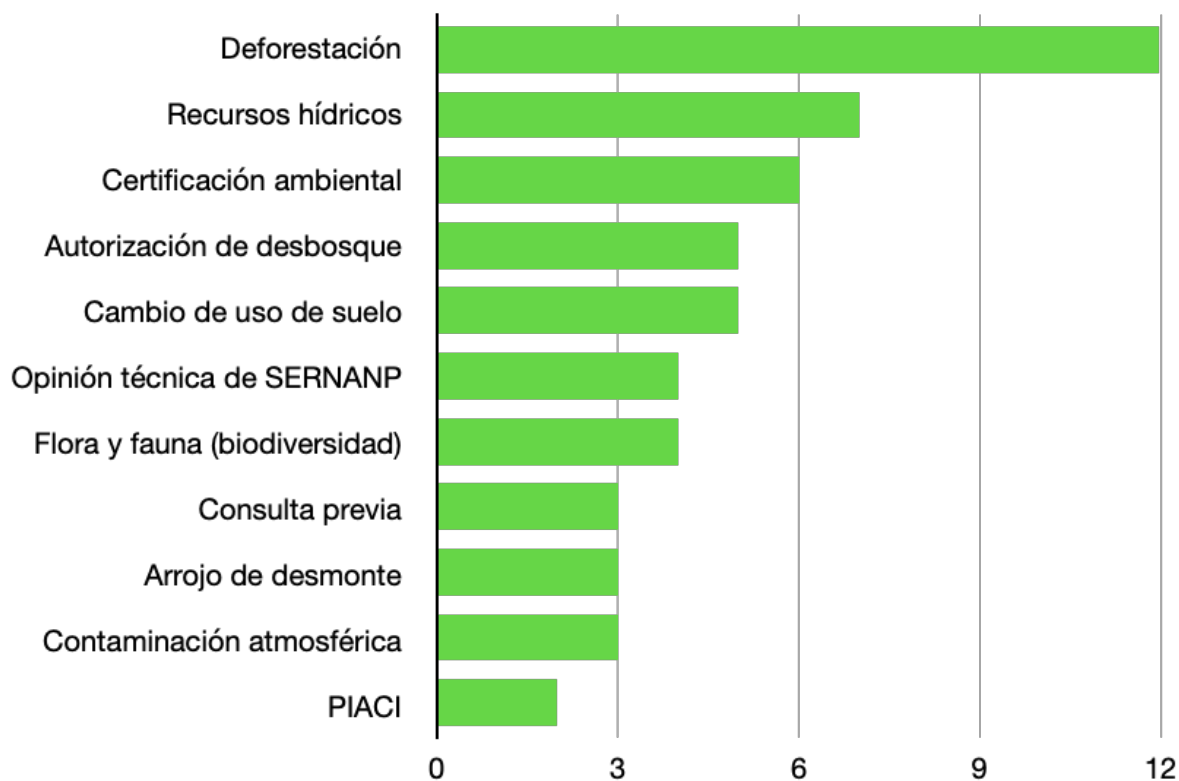
dichas carreteras) en la Amazonía u otros espacios del Perú que estarían incumpliendo la regulación ambiental. En este paso, se identificó los motivos por los cuales se puede dar este incumplimiento.

En el marco de esta investigación, se decidió catalogarlos de la siguiente manera:

- carreteras ilegales que no cuentan con las autorizaciones correspondientes,
- carreteras legales formales que no cumplen con las certificaciones o autorizaciones ambientales solicitadas,
- carreteras legales o ilegales que estarían generando una afectación en el ambiente o contaminando algún elemento de la naturaleza.
- la inaplicación del derecho a la consulta previa
- la vulneración en áreas de carácter intangible como reservas territoriales o reservas indígenas donde se encuentra población en aislamiento o contacto inicial.

Asimismo, dentro de los procedimientos o procesos legales se reportan distintos tipos de impactos o afectaciones relacionados prioritariamente al derecho al medio ambiente. En muchos casos se identifica más de una afectación. El gráfico 2.8 muestra la distribución de casos según los tipos de impactos y afectaciones reportadas en el marco de este estudio.

Gráfico 2.8. Distribución de casos según tipos de afectación o impacto



11. POR ÁREA NATURAL PROTEGIDA O ZONAS DE ALTA BIODIVERSIDAD O COMUNIDAD NATIVA

En este paso, se identificó que los casos revisados tienen implicancias en espacios importantes para la conservación biológica de la siguiente manera:

- Áreas naturales protegidas y zonas de alta biodiversidad (68%)
- Espacios con presencia de comunidades nativas (32%)

12. OBJETO Y EFICACIA DE LA ACCIÓN

Como último paso, se sistematizó el proceso o procedimiento legal, el objetivo de dichas acciones, las características más resaltantes de los casos identificados y la eficacia que el desarrollo de acciones ha tenido en cada uno de los procesos o procedimientos. El cuadro 2.9 describe de forma esquemática estos detalles. Veremos en los capítulos que vienen a continuación algunos de los casos con más detenimiento.

Cuadro 2.9. Eficacia de los procesos legales

Proceso Legal	Objetivo de la acción	Características de los procesos	Eficacia
Proceso Penal	Disuadir para prevenir conducta y sancionar con pena privativa de la libertad.	Promovidos mayormente por SERNANP y MINAM en relación con la construcción de carreteras en ANP o sus zonas de amortiguamiento. El desarrollo de la investigación lo lleva a cabo el Ministerio Público.	Actualmente no se cuenta con información de un proceso penal concluido. Sin embargo, es la vía que se destaca en cuanto a la protección de ANP. Vale considerar que, por la carga procesal existente, hay casos desde 2014 que continúan en curso.
Procedimiento Administrativo Sancionador	Disuadir conductas, pagar multas, decomisos o anular autorizaciones	Son llevados por entidades como SERNANP o SERFOR y también se generan a partir de denuncias administrativas de OEFA, informando al ANA o al gobierno regional correspondiente en cuanto a la construcción de carreteras secundarias en la Amazonía.	Sí se cuenta con PAS concluidos, los cuales muestran resultados positivos. Las entidades garantizan —en el marco de sus competencias— que no se transgreda el medio ambiente. Sin embargo, estos actos pueden ser cuestionados en otras vías.
Proceso Contencioso Administrativo	Se cuestiona un acto administrativo por vulneración de la normativa vigente.	Este proceso se inicia, por ejemplo, como fruto de un PAS del SERNANP a un consorcio maderero por una sanción administrativa dada una infracción al ANP al haber abierto una carretera al interior del Parque Nacional Sierra del Divisor	Aún se encuentra en curso y se centra en el cumplimiento de requisitos procesales.

Proceso Legal	Objetivo de la acción	Características de los procesos	Eficacia
Denuncia Administrativa	<p>Son canales institucionales formales, pero poco conocidos. Se puede informar a las entidades competentes respecto del incumplimiento de la normativa</p>	<p>Se dan mayormente en el ámbito de OEFA y SERFOR al recibir denuncias ciudadanas o de otras entidades.</p> <p>La SPDA y la Clínica Jurídica Ambiental PUCP han denunciado a las entidades competentes en relación con el caso de Jeberos Yurimaguas.</p>	<p>Estos canales pueden ser eficaces dependiendo de la entidad y oportunidad de la acción planteada. Por ejemplo, las denuncias administrativas planteadas en los canales oficiales de SERFOR y OEFA en su mayoría se consideran atendidas cuando se notifica a la entidad competente para que en el marco de sus funciones actúe. Sin embargo, no se da un seguimiento permanente y continuo ni acceso público. Existen solo dos casos en los que se han formalizado a través de estas denuncias el inicio de PAS. Asimismo, el nivel de respuesta también puede verse influenciado por las entidades participantes y su exposición mediática. Si bien se brinda información, muchas veces estos canales quedan abiertos e inmersos en oficios de ida y vuelta con otras entidades.</p>
Proceso Constitucional	<p>Es posible utilizar este proceso dependiendo de la defensa de derechos fundamentales y de la constitución mediante determinados canales.</p>	<p>Surge por una ONG (como IIDS) que busca por medio del amparo la protección a derechos fundamentales que se podrían ver vulnerados (por ejemplo, el derecho al medio ambiente y los derechos colectivos de los pueblos indígenas).</p>	<p>Un caso ya ha concluido, y tuvo resultados positivos. Sin embargo, puede implicar tiempo y requiere contar con capacidades legales óptimas.</p>
Solicitud Internacional	<p>Son procedimientos que se generan en el marco de negociaciones internacionales que habilitan vías para plantear incumplimientos.</p>	<p>Un ejemplo se aprecia en el caso impulsado por la SPDA, mediante el uso de un canal legal dentro del propio APC Perú-Estados Unidos y en particular, el acápite relacionado con el cumplimiento de la normativa ambiental.</p>	<p>Si bien un proceso de este tipo se encuentra en curso, hasta el momento sí es considerado una vía eficaz y expeditiva que da un nivel de exposición importante a nivel internacional.</p>
Recomendaciones/ Exhortaciones	<p>Como parte de sus roles, las instituciones públicas pueden brindar recomendaciones y exhortaciones a diversas entidades en caso evidencien el incumplimiento en la legislación actual.</p>	<p>Entre los casos revisados, aquellos que involucran este tipo de proceso corresponden a proyectos de ley que se impulsan a nivel del Congreso. Se requieren en ciertos casos las opiniones, recomendaciones o exhortaciones de MINCUL o la Defensoría del Pueblo, en particular en aquellos relacionados con carreteras secundarias en la Amazonía.</p>	<p>Estos mecanismos pueden ser mediáticos. Sin embargo, al no encontrarse enmarcados en un procedimiento con plazos y resultados concretos pueden verse limitados a comunicaciones entre instituciones. Si bien muchos de los casos han finalizado de forma ideal al ser archivados por el Legislativo, ello no ha sido impedimento para que se vuelvan a plantear casos similares.</p>







P A R T E I I

CASOS DE CARRETERAS SECUNDARIAS EN EL PERÚ



Foto: Diego Pérez

3

SOBRE LOS CASOS INVESTIGADOS POR LA CLÍNICA JURÍDICA AMBIENTAL PUCP

Como ya hemos mencionado, la Amazonía peruana posee los ecosistemas más diversos en fauna y flora del planeta, y abundantes recursos naturales. Sin embargo, pierde cada año más de 100 mil hectáreas de bosques aproximadamente por efecto, entre otras causas, del desarrollo de proyectos de infraestructura y de carreteras en particular que habilitan las condiciones y facilitan el desarrollo de prácticas incompatibles con el bienestar del bosque y de quienes se benefician de los diversos servicios ecosistémicos que brinda.

En esta parte del documento, presentamos algunos casos representativos del trabajo de recopilación y análisis realizado por los estudiantes y miembros de la Clínica Jurídica Ambiental PUCP. Aunque hemos captado información acerca de más de 40 casos (más detalles al respecto en el capítulo 2), en lo que viene nos enfocamos de manera más detallada en 4 procesos o procedimientos pues nos permiten dar cuenta de la complejidad de las dinámicas ambientales y sociales relacionadas con las carreteras secundarias y las dificultades que implica una gobernanza ambiental efectiva del bosque amazónico.

Cada uno de los casos que describimos a continuación se centra en estrategias legales y acciones que buscan defender el medio ambiente en el país. Estas constituyen los procesos o procedimientos legales a través de los cuales se ha procurado hacer frente a los impactos ambientales y sociales de carreteras secundarias. Por ejemplo, en el caso de la carretera Yurimaguas-Jeberos que veremos en el capítulo 4, se usaron denuncias administrativas para procurar remediar los impactos generados por el proyecto

vial y para prevenir que vulneraciones como las que se dieron vuelvan a ocurrir. Presentamos el análisis de la carretera Yurimaguas-Jeberos en primer lugar no solo porque es un caso para el cual contamos con información particularmente copiosa, sino también porque la Clínica Jurídica Ambiental PUCP tiene un rol activo en él en colaboración con la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), que también ha sido un actor clave.

Por su parte, el caso del proyecto en el Parque Nacional Sierra del Divisor (capítulo 5) nos permite elaborar cómo el uso de procesos penales puede servir para detener y mitigar impactos ambientales sustantivos. El caso de las carreteras y trochas en las zonas de frontera en Ucayali que veremos en el capítulo 6 delinea el uso de solicitudes internacionales. Finalmente, el caso de la comunidad nativa Tres Islas (capítulo 7) da luces sobre estrategias constitucionales.

Sabemos bien que existen otros procesos o procedimientos que pueden explorarse en el marco legal (ver, por ejemplo, los cuadros 3.1 y 3.2). Sin embargo, en este estudio nos centraremos únicamente en aquellos casos a los que la Clínica Jurídica Ambiental pudo tener acceso en el 2019 de forma directa gracias a la información brindada por instituciones públicas y privadas en el marco de la normativa vigente.

El desarrollo de cada capítulo contiene información sobre el devenir del caso, describe esquemáticamente la estrategia jurídica desarrollada y presenta los resultados de las acciones legales que las organizaciones y personas involucradas llevaron a cabo.





Foto: Diego Pérez

Cuadro 3.1. Casos de recomendaciones y exhortaciones respecto de proyectos de ley

Proyecto de ley 1123/2016-CR

Problemática: Se presentó el proyecto de ley 1123-2016-CR, Ley que Declara Prioridad e Interés Nacional la Construcción de Carreteras en Zonas de Frontera y el Mantenimiento de Trochas Carrozables en la Región de Ucayali.

Acciones efectuadas: La Defensoría del Pueblo señala a la CPAAAAE que se está exponiendo en grave riesgo la protección de derechos colectivos de los pueblos indígenas, especialmente a los PIACI, así como las ANP. Además, indicó que dicha comisión debe emitir un dictamen, ya que el proyecto solo contaba con el dictamen favorable de la Comisión de Transportes y Comunicaciones. En esta línea, la Defensoría del Pueblo pidió a la Comisión de Transportes y Comunicaciones que excluya expresamente del citado proyecto de ley a las ANP, reservas territoriales y reservas indígenas, y sus zonas de influencia.

Proyecto de ley 1894/2017-CR

Problemática: Se presentó el proyecto de ley 1894/2017-CR, Ley que Declara de Necesidad Pública e Interés Nacional la Construcción, Mejoramiento y Asfaltado del Camino Vecinal Desvío km. 166 'Tropezón' (Carretera Interoceánica Iberia-Iñapari Margen Derecha km.3).

Acciones efectuadas: La Defensoría del Pueblo recomendó a la CPAAAAE que dictamine la no aprobación de este proyecto de ley y que considere que el camino carrozable en cuestión ha sido construido ilegalmente, sin los permisos correspondientes de acuerdo con el marco legal vigente. En 2017, la Defensoría del Pueblo señaló a la Comisión de Transportes y Comunicaciones que, si bien corresponde al Estado garantizar los servicios públicos que requiere la población que habita en zonas de fronteras, estas deben implementarse sin afectar la protección de otros derechos o bienes jurídicos constitucionales, como garantizar la intangibilidad de las áreas naturales protegidas.

Cuadro 3.2. Caso de procedimiento administrativo sancionador

Ejecución de la obra construcción del Puente Herrera de localidad de Isuyama en el corredor turístico de Tambopata

Antecedentes: El 25 de noviembre de 2018 el Gobierno Regional de Madre de Dios inició la ejecución de la construcción del Puente Herrera en localidad de Isuyama, en el corredor turístico de Tambopata, sin contar con la aprobación de la certificación ambiental necesaria. La unidad ejecutora realizó movimiento de tierra en el mismo cauce de la quebrada Herrera y, posteriormente, paralizó la obra, afectando a toda la población del corredor de bajo Tambopata e Isuyama.

Se realizó una denuncia ante OEFA-Madre de Dios y se envió una carta al respecto al MTC y la ANA. La Dirección General de Asuntos Ambientales del MTC comunicó que se programó una supervisión de la zona afectada para el segundo trimestre del 2019. En el marco del proyecto "Mejoramiento de la Red Vial Departamental MD-102 Tramo Chapajal-Embarcadero Botafogo", existe una presunta afectación de los recursos hídricos como consecuencia de la construcción del Puente Herrera. La ANA informa que el Gobierno Regional de Madre de Dios solicitó autorización para la ejecución de obras en fuentes naturales de agua o en la Infraestructura hidráulica multisectorial. Sin embargo, este trámite se encuentra suspendido.

Problemática: La ejecución de la construcción del Puente Herrera en la localidad de Isuyama en el corredor turístico de Tambopata, en el marco del proyecto de "Mejoramiento de la Red Vial Departamental MD-102 Tramo Chapajal-Embarcadero Botafogo".

Acciones legales: Se ha iniciado un procedimiento administrativo sancionador al Gobierno Regional de Madre de Dios por la ejecución o modificación de obras hidráulicas sin autorización de la ANA.

Entidades involucradas e imputados: Entre las entidades que participaron en el caso encontramos a (1) la ANA, (2) MTC y (3) OEFA. Como imputado de los hechos está el Gobierno Regional Madre de Dios.

Estado actual: La ANA y el MTC atendieron la denuncia.





Foto: Diego Pérez

4

LA CARRETERA YURIMAGUAS-JEBEROS Y EL USO DE DENUNCIAS ADMINISTRATIVAS

La construcción de una carretera que conecte el distrito de Jeberos con Yurimaguas, en la provincia de Alto Amazonas de la región de Loreto, es un proyecto que ha impulsado el Gobierno Regional de Loreto (GOREL) aproximadamente desde el año 2017. Las localidades de Yurimaguas —uno de los puntos comerciales más relevantes de este departamento— y Jeberos se encuentran separadas aproximadamente por 70 kilómetros de bosque y esta vía prometía su conexión vía terrestre, por una trucha carrozable, en solo dos horas. De esta forma, los comerciantes, agricultores y ciudadanos ya no tendrían que atravesar por vía fluvial los ríos Huallaga y Aypena.

La carretera atraviesa, sin embargo, el bosque de producción permanente y el sitio prioritario para la conservación de la diversidad biológica de Jeberos⁶. Cabe señalar que el departamento de Loreto es el más grande del Perú y cuenta con una extensión de 36,9 millones de hectáreas (ocupa el 51 % de la Amazonía peruana). La diversidad biológica que alberga esta región es enorme: incluye bosques

prístinos y ecosistemas que proveen importantes servicios ecosistémicos a las poblaciones locales y a la humanidad en general, la mayor riqueza ictiológica de agua dulce, y valiosas especies de flora y fauna silvestre.

El proyecto de construcción establece que, en total, la carretera departamental Yurimaguas-Jeberos tendrá una extensión de 81,3 km de vía a nivel afirmado. Su ejecución implicaría un daño inminente a siete sistemas ecológicos diferentes, múltiples zonas de desove de peces y a ocho especies amenazadas de fauna según la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

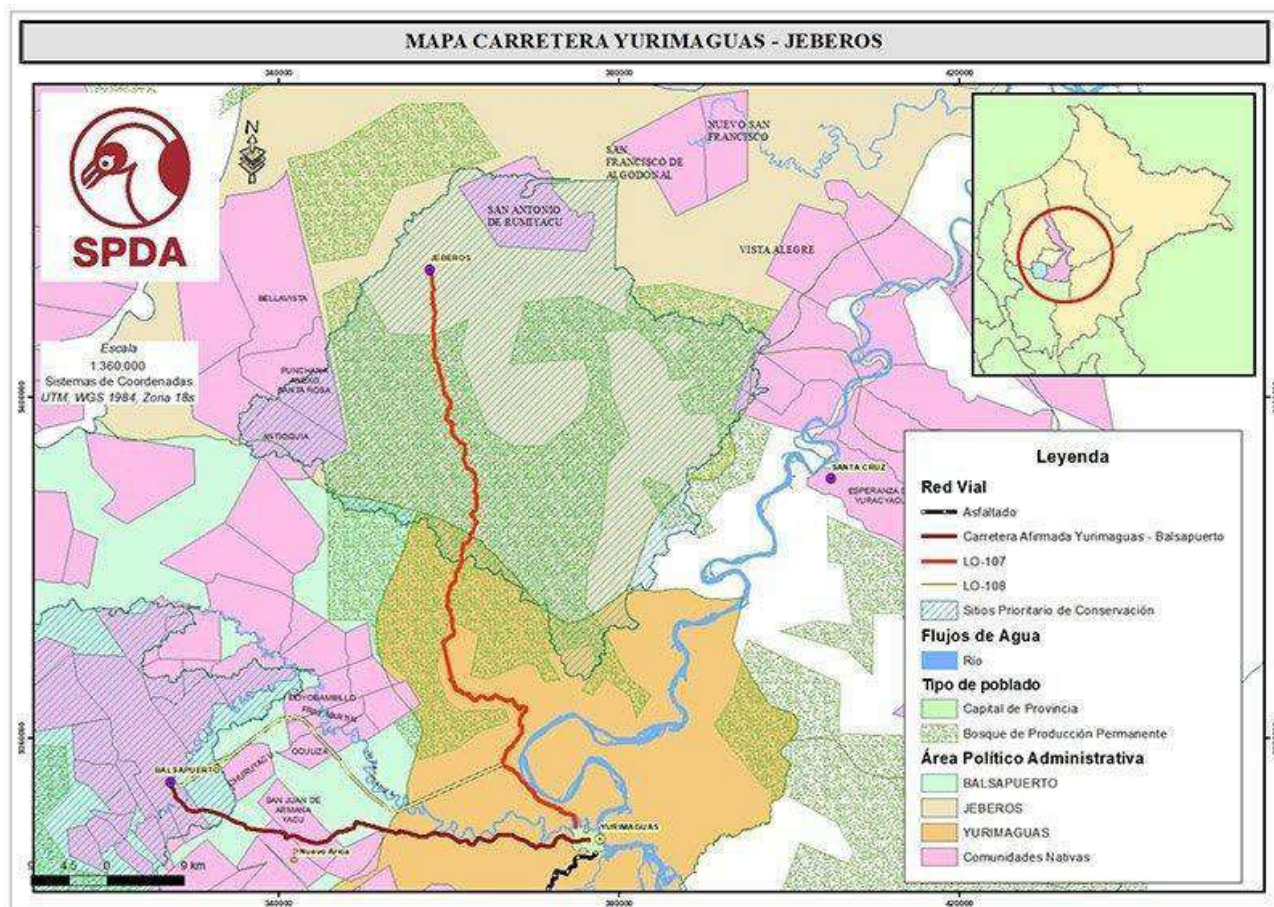
Además, este ámbito forma parte del Bosque de Producción Permanente del departamento de Loreto–Zona 4F.⁷ Según la normatividad forestal y de fauna silvestre, los Bosques de Producción Permanente se establecen con fines de producción permanente de madera y otros productos forestales diferentes a la madera, así como de fauna silvestre y la provisión de servicios de los ecosistemas.

⁶ La Ordenanza Regional 025-2016-GRL-CR que aprueba los Sitios Prioritarios para la Conservación de la Diversidad Biológica en el Departamento de Loreto establece los 9 ámbitos declarados como tales en la región. Uno de ellos se encuentra en el área que se encuentra la vía.

⁷ Según la Resolución Jefatural 136-2006-INRENA, el área forma parte de los Bosques de Producción Permanente del departamento de Loreto, comprendidos en 8 zonas.



Gráfico 4.1. Mapa de la carretera Yurimaguas-Jeberos. El Mapa evidencia cómo el trazo de la carretera (en rojo) atraviesa el bosque de producción permanente y el sitio prioritario para la conservación de la diversidad biológica.



Fuente: SPDA Actualidad Ambiental 2019a.

Además de ser un territorio de gran diversidad biológica y de inmenso valor ecológico, la zona afectada por la construcción de esta carretera alberga aproximadamente diez comunidades nativas pertenecientes a los pueblos shawi y shiwilu. Tomando en cuenta todo lo anterior, queda claro que el proyecto Yurimaguas-Jeberos, si bien busca garantizar el adecuado transporte de bienes de producción primaria en la región Loreto, implica también una serie de riesgos significativos para su sostenibilidad y un desarrollo armónico con el entorno ambiental.

En junio de 2017, el Gobierno Regional de Loreto publicó una convocatoria para la licitación pública para la "Construcción de la Vía Departamental Yurimaguas-Jeberos, Distritos de Yurimaguas y Jeberos. Provincia de Alto Amazonas, Departamento Loreto, I Etapa del Tramo Yurimaguas-Jeberos". En agosto del mismo año, el Comité de Selección adjudicó la buena pro del Tramo I al Consorcio Jeberos, conformado por la Constructora Inmobiliaria Ríos Huallaga S.A.C, GTP Ingeniería y Construcción S.A.C, y Jorge Segundo Flores García. El monto del contrato de la obra ascendía a S/52'955,552.75 y, entre las obli-

⁸ Licitación Pública 009-2017-CS-GORELORETO.

gaciones que establecía, se estipuló que el Consorcio Jeberos se encargaría de tramitar y obtener la Certificación Ambiental. El 27 de agosto de 2017 se da inicio a la construcción de la carretera.

Mientras la carretera se encontraba en plena ejecución, el 24 de octubre de 2017 el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) —cuyo órgano adscrito, la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (DGASA), es la autoridad competente para evaluar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental (EIA)— asignó la Categoría II a la construcción de la carretera Yurimaguas-Jeberos⁹; es decir, calificó al proyecto de inversión como uno que podría ocasionar impactos ambientales negativos moderados y, por lo tanto, le correspondía como Instrumento de Gestión Ambiental un Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd). La decisión de asignarle dicha categoría se emitió en respuesta a la solicitud presentada por el Gobierno Regional de Loreto el 25 de agosto de 2016 y luego de que esta entidad remitiera información complementaria y subsanara las observaciones de la DGASA al Informe Técnico de Evaluación Ambiental Preliminar. A pesar de que el MTC realizó esta clasificación ambiental, el Gobierno Regional y el consorcio ganador iniciaron obras sin contar con un EIA aprobado.

4.1. CONSECUENCIAS AMBIENTALES Y SOCIALES ASOCIADAS AL PROYECTO

La construcción del primer tramo de la carretera se culminó en el primer trimestre de 2019 con un valor estimado de S/ 56, 806,865.69. Este conecta Yurimaguas con el centro poblado de Jeberos a través de aproximadamente 27 kilómetros de arena, arcilla y hormigón, y cinco puentes de concreto. Sin embargo, el que el proyecto del primer tramo no haya contado desde el inicio de su ejecución con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por DGASA —tal como lo establece el marco nor-

mativo aplicable—, trajo consigo consecuencias significativas y de distinta índole. A lo largo de este camino, se pueden ver los estragos que su construcción ha ocasionado, principalmente por la deforestación de aproximadamente 55 hectáreas de bosques de producción permanente, a través de la tala y la quema.

Además de no contar con un EIA, el primer tramo de la carretera se realizó sin solicitar una autorización de desbosque otorgada por SERFOR. El desbosque —que consiste en el retiro de la cobertura forestal y comprende el derecho de vía sobre el cual se realizará el proyecto vial y otros puntos asociados— tiene como objetivo minimizar la deforestación producida por la construcción de infraestructuras viales, contempla el pago por el valor de los recursos forestales retirados, así como el establecimiento de medidas de compensación ecosistémica en las áreas afectadas. Como consecuencia de que no se haya contado con esta autorización, la afectación del patrimonio forestal ocasionada por la ejecución del primer tramo de esta vía no cuenta con medidas de compensación ecosistémica.

Asimismo, la Clínica Jurídica Ambiental ha podido constatar que se han vulnerado de distintas maneras los derechos ambientales y sociales de la población indígena que habita la zona. Por un lado, pese a que la vía atraviesa los territorios de comunidades nativas (pertenecientes a los pueblos shawi y shiwilu), el Gobierno Regional no realizó el proceso de consulta previa. Este proceso busca precisamente proteger los derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre su calidad de vida, identidad cultural y desarrollo, los cuales pueden verse afectados por algunas decisiones y medidas administrativas que tomen las autoridades. Al no haber llevado a cabo este proceso, el Gobierno Regional contravino la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios y su reglamento.¹⁰

⁹ La clasificación ambiental otorgada corresponde al tramo completo del proyecto Yurimaguas-Jeberos, a pesar de que el Gobierno Regional de Loreto otorgó buena pro solo respecto al primer tramo Yurimaguas-Jeberos.

¹⁰ Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); Decreto Supremo 001-2012-MC, que aprueba el Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa.





Foto: Diego Pérez

Esta situación se ve agravada porque el grueso de las comunidades nativas de la zona no cuenta con títulos de propiedad sobre los territorios que habitan. Así, el proyecto afecta directamente sus derechos colectivos al territorio, de acceso a recursos naturales y a decidir sus prioridades de desarrollo. La colonización ilegal, la usurpación de sus territorios, la expropiación, la depredación, la reubicación de las comunidades, la ocupación de colonos sobre territorios no titulados y los cambios acelerados del uso de la tierra son algunas posibles consecuencias que enfrentarán los pueblos indígenas de la zona. Por lo pronto, una de las amenazas apremiantes es que la apertura de una carretera pueda abrir paso a formas de colonización que puedan generar —en el mediano y largo plazo— un cambio en el uso del suelo y la depredación de la biodiversidad que constituye el principal sustento de las comunidades nativas. El proyecto podría, en ese sentido, afectar seriamente la propia subsistencia de estas comunidades.

En resumen, el proyecto vial Yurimaguas-Jeberos (Tramo I) debió cumplir con un conjunto de obligaciones ambientales y sociales previstas en el marco normativo vigente, tales como:

- Contar con un Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado, aprobado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Solicitar una autorización de desbosque otorgada por el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR).
- Llevar a cabo un proceso de consulta previa a los pueblos indígenas involucrados con el objeto de proteger sus derechos colectivos que pudiesen verse afectados

(derecho al territorio, derecho al aprovechamiento de recursos naturales, entre otros).

En consecuencia, la ejecución de esta obra de infraestructura vial conlleva responsabilidades administrativas, y otras, por abierto incumplimiento de la normativa ambiental vigente y genera responsabilidad por la omisión de actividades de control y fiscalización de las entidades competentes.

4.2. ESTRATEGIA JURÍDICA PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL: DENUNCIAS ADMINISTRATIVAS

El equipo de la Clínica Jurídica Ambiental PUCP investigó y sistematizó el caso de la Carretera Secundaria Yurimaguas-Jeberos con el objetivo analizar la normativa ambiental y su cumplimiento, y evaluar si es que las entidades competentes estaban cumpliendo sus roles respectivos de supervisión y fiscalización. Con este trabajo, principalmente se busca la prevención de futuras vulneraciones, especialmente tomando en cuenta que la construcción del segundo tramo de la carretera —que conectaría Jeberillos con Jeberos— está próxima a licitarse.¹¹ En ese sentido, la Clínica Jurídica Ambiental plantea la necesidad de asegurar que el Consorcio Jeberos cumpla con tener un EIA previo para evitar así posibles efectos negativos en el ambiente. Dicho EIA deberá indicar las medidas necesarias para mitigar y reducir riesgos de impacto ambiental moderados. Es de vital importancia identificar los momentos de riesgo y evitar que la normativa ambiental vuelva a ignorarse.

De acuerdo con la información recopilada, es posible identificar a quienes serían responsables en este caso. El Consorcio Jeberos (conformado por la constructora Inmobiliaria Rio Huallaga S.A.C., GTP Ingeniería y Construcción S.A.C. y Jorge Segundo Flores García), el ente privado que ejecutó la obra, y el Gobierno Regional de Loreto tendrían responsabilidades administrativas por haber incumplido

la normativa ambiental vigente y por la omisión de actividades de control y fiscalización. Asimismo, el MTC tendría un rol también en el caso considerando las responsabilidades administrativas previstas en la normativa vigente como autoridad nacional en el sector transportes.

En el caso de este proyecto, las acciones legales fueron de carácter administrativo. Se iniciaron en 2019 tanto por la Clínica Jurídica Ambiental como por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).

Cabe señalar que las denuncias administrativas son procedimientos legales a través de los que un ciudadano puede alertar a las autoridades competentes sobre el incumplimiento de un funcionario público de sus funciones o de la normativa de modo directo y sin intermediarios ni costos. Estas son algunas entidades que, en casos de materia ambiental, los ciudadanos pueden comunicarse:

a) Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales (SINADA):¹²

Es un servicio del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), adscrito al Ministerio del Ambiente. Permite a la población informar y alertar al Estado sobre cualquier daño que se produzca al ambiente. Así, se encuentra al servicio de todos los ciudadanos para la recepción, tratamiento e investigación de las denuncias ambientales con la finalidad de preservar las condiciones del suelo, el aire, el agua y los recursos naturales, los cuales constituyen bienes de interés público.

b) Denuncias a través del Servicio Nacional Forestal y Fauna Silvestre (SERFOR):¹³

Es un organismo público técnico especializado que fiscaliza el cumplimiento de las obligaciones de los derechos otorgados bajo su competencia (entre los cuales se encuentra la emisión

¹¹ En febrero de 2020, el Gobierno Regional de Loreto se comprometió a elaborar el expediente técnico para la construcción del Tramo II de la carretera y a lanzar la licitación de dicha obra para junio de ese año. A la fecha de la publicación de este documento, no hay registro todavía de la posible construcción de dicho tramo.

¹² “Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales (SINADA)”, OEFA. Acceso de 30 de julio de 2021, <https://www.oefa.gob.pe/sinada/>

¹³ “Servicio Nacional Forestal y Fauna Silvestre (SERFOR)”, SERFOR. Acceso de 30 de julio de 2021, <https://www.serfor.gob.pe/>



de la autorización de desbosque). Así, esta entidad es el punto focal nacional de recepción de denuncias de infracciones y delitos en materia forestal y de fauna silvestre.

c) Denuncias a través del Sistema Nacional de Control:¹⁴ Es el conjunto de órganos de control, normas y procedimientos destinados a ejercer el control gubernamental de los proyectos de inversión. Está conformado por la Contraloría General de la República, los Órganos de Control Institucional de las entidades y las sociedades de auditoría externa independientes; y tiene entre sus funciones recibir y atender denuncias y sugerencias de la ciudadanía relacionadas con las funciones de la administración pública.

Estos canales pueden ser eficaces dependiendo de la entidad y oportunidad de la acción planteada. Por ejemplo, la mayor parte de las denuncias administrativas planteadas en los canales oficiales se consideran atendidas cuando se notifica a la entidad competente para que actúe en el marco de sus funciones. Ello, sin embargo, no garantiza un seguimiento continuo o periódico de los casos ni tampoco acceso público al devenir de las denuncias. Por otra parte, el nivel de respuesta de una organización estatal frente a una denuncia puede verse influenciado por las otras entidades participantes y por su exposición mediática. El intenso trabajo de la Clínica Jurídica Ambiental permite ver que, si bien hay mecanismos para buscar y solicitar información en el marco legal, muchas veces las solicitudes o peticiones quedan pasadas en las idas y venidas de oficios y cartas con las entidades competentes sin ser resueltas o atendidas.

Tomando todo esto en consideración, la SPDA y la Clínica Jurídica Ambiental PUCP realizaron diversas acciones para denunciar que se estaría vulnerando la normativa en torno al caso Yurimaguas-Jeberos de modo que las entidades competentes pudieran llevar a cabo las acciones correspondientes.

4.3. ACCIONES REALIZADAS Y PRINCIPALES RESULTADOS DE LA CLÍNICA JURÍDICA AMBIENTAL

La Clínica Jurídica Ambiental en su investigación definió objetivos y estrategias específicas respecto a cinco aspectos; sin embargo, se centraron principalmente en la implementación de acciones a nivel administrativo. Dentro de los cinco aspectos se encuentran:

- a) Exigencia de contar con Certificación Ambiental
- b) Protección del Patrimonio Forestal
- c) Fiscalización Ambiental
- d) Sanción por presunta comisión de Delitos Ambientales
- e) Observancia del proceso de Consulta Previa

Posteriormente, se establecieron objetivos por cada una de ellas y estrategias específicas, tanto para el primer como segundo tramo, que se detallan a continuación.

a) Exigencia de contar con Certificación Ambiental

El objetivo fue identificar las distintas vulneraciones a la normativa ambiental por parte del Consorcio Jeberos al ejecutar el primer tramo de la carretera. De esta forma, se determinó que, al no presentar un EIA de manera previa a la ejecución del proyecto, el Consorcio Jeberos incurrió en diversas omisiones normativas.

Sobre esa base, se realizó una petición administrativa ante la Dirección de Gestión Ambiental del MTC en la que se le solicitó determinar las obligaciones ambientales aplicables al Consorcio Jeberos; así como la evaluación y supervisión de su cumplimiento. El objetivo de esta acción es que esta

¹⁴ "Sistema Nacional de Control", Contraloría General de la República. Acceso de 30 de julio de 2021, https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/CGRNew/as_contraloria/as_portal/Conoce_la_contraloria/SistemaNacionalControl/Inicio/



Foto: Diego Pérez / SPDA

autoridad administrativa exija al Consorcio remediar y rehabilitar el ambiente afectado por la ejecución del proyecto sin el EIA. Además, se solicitó a la Dirección de Evaluación Ambiental del MTC que asegure que el Consorcio Jeberos cumpla con su obligación de contar con un EIA previo al inicio de la construcción del segundo tramo de la carretera para evitar otros posibles efectos negativos en el ambiente.

b) Protección del Patrimonio Forestal

El principal objetivo era garantizar la protección de los bosques y fauna silvestre de la zona, y preservar el ecosistema que se vio amenazado por la construcción de la carretera. Debido a que el primer tramo de la obra ya había sido ejecutado, se asumió un enfoque correctivo, es decir, se buscó la restauración del área forestal dañada. Para ello, la Clínica Jurídica Ambiental PUCP presentó una petición administrativa para que se sancione al Consorcio Jeberos por haber iniciado la construcción de la carretera sin contar con un EIA aprobado y sin la autorización de desbosque que emite el SERFOR.

Para la ejecución del segundo tramo de la carretera, se busca, por el contrario, tomar acciones preventivas para asegurar el cumplimiento de la normativa. Así, se identificaron las consecuencias del desarrollo de carreteras en las zonas designadas como Bosques de Producción Permanente y se alertó a las autoridades competentes.



c) Fiscalización ambiental

Para prevenir y minimizar los impactos negativos del proyecto, se solicitó a las autoridades que se supervisen e identifiquen las infracciones cometidas, y se sancione a los responsables. Para ello, se presentó un escrito ante el Gobierno Regional de Loreto, como titular del proyecto, por el incumplimiento de las obligaciones ambientales del Consorcio Jeberos. Asimismo, se solicitó al MTC, como entidad de fiscalización ambiental, investigar al Gobierno Regional de Loreto por incumplir sus obligaciones de supervisión y fiscalización. Se realizó, en la misma línea, una petición a la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales para que se adecúe el primer tramo de la carretera a la normativa ambiental y se exija que el segundo tramo no se inicie sin una certificación ambiental previa.

Como respuesta a estas acciones, el MTC emitió un informe técnico legal sobre las medidas correctivas y sancionatorias, y declaró que, al no contar con un Informe de Gestión Ambiental (IGA) a través del cual se otorga una Certificación Ambiental, la carretera es ilegal, por lo que se adoptarán las medidas correctivas y sancionatorias a los responsables Consorcio Jeberos y Gobierno Regional de Loreto. Finalmente, se declaró que el segundo tramo no podrá ser ejecutado sin que se regularice por completo el primer tramo.

d) Sanción por presunta comisión de Delitos Ambientales

Los daños que ha producido la construcción del primer tramo de esta carretera ascienden a S/ 1'911,108.38.¹⁵ Se presentó la información para que la Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de Loreto, en el marco de sus funciones, se encargue de iniciar el proceso penal respectivo a fin de sancionar a los sujetos que presuntamente cometieron delitos ambientales: el Consorcio Jeberos (integrado por la Constructora inmobiliaria Rio Huallaga S.A.C, GTP Ingeniería y Construcción S.A.C y Jorge Segundo Flores García) y el Gobierno Regional de Loreto (impulsor del proyecto que autorizó su viabi-

lidad). Cabe señalar que el delito contra los recursos naturales en su modalidad de delitos contra los bosques o formaciones boscosas está tipificado en el artículo 310° del Código Penal.

Para evitar que los mismos delitos se cometieran en la construcción del segundo tramo de la carretera, se informó al fiscal para que pueda abrir una investigación preliminar de oficio y asegurar así que la construcción de esta segunda etapa no se inicie sin que se tomen las medidas preventivas necesarias.

Asimismo, se busca mediante una pericia estimar los daños que se deben compensar a favor de las comunidades nativas (es decir, una reparación) que, debido al daño en el bosque y la variación de los componentes del ecosistema, han visto afectado su estilo de vida y pueden ver perjudicada su subsistencia.

e) Observancia del proceso de Consulta Previa

En relación con este eje, se busca evidenciar que se incumplieron dos normativas en la construcción del primer tramo de la carretera Yurimaguas – Jeberos. En primer lugar, el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas que establece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y que busca mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan. En segundo lugar, la Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios y su reglamento.

La Clínica Jurídica Ambiental PUCP ha estado en comunicación con una organización de los pueblos shiwilu y shawi para evidenciar la vulneración de sus derechos y establecer acciones legales ante esta situación. Se busca, además, que se respeten los derechos de estos pueblos indígenas en la construcción del segundo tramo de la carretera. Como parte del trabajo con las comunidades, además, se elaboró una guía de preguntas y respuestas que busca informar a las comunidades acerca de sus derechos y cómo deben actuar si es que sienten que los mismos están siendo vulnerados.

¹⁵ Para más información sobre los daños ocasionados por este proyecto, ver Jara Palomino (2019).

Cuadro Resumen de acciones por cada eje temático

Temática	Primer Tramo	Segundo Tramo
Evaluación de Impacto Ambiental	Petición administrativa ante la Dirección de Gestión Ambiental del MTC para la determinación de las obligaciones ambientales aplicables al Consorcio Jeberos; así como la evaluación y supervisión de su cumplimiento. El objetivo de esta acción es que esta autoridad administrativa exija al Consorcio remediar y rehabilitar el ambiente afectado, y que este cumpla con su obligación de contar con un EIA previo al inicio de la construcción del segundo tramo del proyecto.	
Fiscalización Ambiental	Escrito ante el Gobierno Regional, como titular del proyecto, por el incumplimiento de las obligaciones ambientales del Consorcio Jeberos.	---
	Solicitud de investigación al Gobierno Regional de Loreto por incumplir sus obligaciones de supervisión y fiscalización.	---
	Solicitud de información al MTC sobre el Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción en materia ambiental	
Patrimonio Forestal y Estrategias de Conservación	Petición administrativa para que se sancione al Consorcio Jeberos, de ser el caso, por haber iniciado la construcción de la carretera sin contar con el EIA aprobado y la autorización de desbosque correspondiente.	
Delitos Ambientales	Información ante la FEMA de Loreto por el primer tramo.	Información al fiscal respecto de la existencia de un segundo tramo probable.
Consulta Previa	Solicitud al Ministerio de Cultura para que, en el marco de sus funciones como ente técnico especializado en materia indígena y consulta previa, actúe respecto al primer y segundo tramo.	
	Se establece comunicación con organización indígena local (CORPI-SL)	

En este caso, se dirigió una solicitud al Ministerio de Cultura para informar sobre la omisión del proceso de consulta previa a los pueblos indígenas Shawi y Shiwilu, y se le solicitó que, en el marco de sus funciones, realicen las acciones que correspondan con las autoridades competentes para que el Gobierno Regional de Loreto cumpla con el proceso de consulta previa en la construcción del segundo tramo.

4.4. ALCANCES DE LAS ESTRATEGIAS

Luego de analizar las obligaciones ambientales y sociales asociadas al proyecto, así como los problemas advertidos en torno a la construcción de la carretera Yurimaguas-Jeberos (tramo I), se optó por apelar a estrategias diferenciadas según cada tramo de la carretera.

Para el primer tramo (ya plenamente construido), la primera estrategia puesta en marcha fue solicitar información para conocer si el Gobierno Regional de Loreto ejecutó acciones para adherirse al Programa de Adecuación de Manejo Ambiental (en adelante PAMA).





Foto: Diego Pérez

En segundo lugar, luego de constatar si el GOREL solicitó o no adherirse al PAMA ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, se optaría por investigar si los Términos de Referencia para dicho PAMA establecen la obligación de formular un Plan de Compensación Ambiental.

A partir de las solicitudes de acceso a la información canalizadas por la Clínica Jurídica Ambiental, se conoció que el GOREL se ha adherido al Programa de Adecuación y Manejo Ambiental ante el MTC y actualmente se encuentra en proceso la adecuación ambiental del proyecto para implementar medidas de mitigación frente a los daños causados por la construcción del tramo I de la carretera.

Para el segundo tramo (aún pendiente de ejecución), se planteó la formulación de un proyecto normativo orientado a regular los proyectos de carreteras en la Amazonía, con el objetivo de evitar que los futuros proyectos de inversión incumplan con la normativa en la materia. Esta propuesta busca fortalecer el marco normativo para asegurar que los futuros proyectos viales (con énfasis en los proyectos de construcción de carreteras en la Amazonía) ocasionen los menores impactos negativos posibles en el ambiente y garanticen su sostenibilidad. El primer objetivo de esta estrategia fue plantear una norma (con rango de decreto supremo) que complemente y fortalezca la normativa existente, a fin de prevenir los daños ambientales que eventualmente puedan ocasionar los proyectos de construcción de carreteras. El segundo objetivo fue regular disposiciones específicas para los proyectos de carreteras ubicados en la Amazonía, considerando que este ámbito congrega una alta biodiversidad y ecosistemas en comparación de otras regiones y también posee una situación especial de vulnerabilidad, por lo que las obligaciones ambientales deben contribuir a salvaguardar la riqueza natural existente en esta región.

Para cumplir con las estrategias señaladas, entre mayo y junio de 2020, se enviaron cuatro solicitudes de acceso a la información al Ministerio de Transportes y Comunicaciones para obtener información oficial sobre las acciones que el Gobierno Regional estaba realizando con el fin de acogerse al PAMA en el primer tramo de la carretera. Gracias a ello, se conoció que el Gobierno Regional había solicitado acogerse a la adecuación ambiental dispuesta por dicha norma y, de esa forma, implementar medidas de mitigación frente a los daños causados por la construcción del tramo I de la carretera.

En lo concerniente al segundo tramo de la carretera, y con el objetivo de elaborar la propuesta normativa mencionada como parte de la estrategia, se realizaron reuniones con diversos especialistas en la materia, en torno a los riesgos y problemas actuales generados por la construcción de carreteras, específicamente en la Amazonía. De esta manera, se sostuvieron varias reuniones con especialistas de la SPDA, quienes brindaron opiniones y sugerencias sobre la problemática asociada a los proyectos de infraestructura vial en el ámbito amazónico, principalmente en la formulación de los Estudios de Impacto Ambiental y temas asociados.

En relación con la propuesta normativa, en principio, se revisaron diversas normas nacionales en la materia y se identificaron los problemas que pueden afectar los ecosistemas y la diversidad biológica en general, en el caso de la Amazonía por efecto de la construcción de carreteras; de igual manera, se analizaron las normas vinculadas a los procesos de licitación de proyectos viales. En este contexto, la propuesta normativa plantea la incorporación de nuevos artículos al marco normativo vigente y también la modificación de artículos ya existentes, con el objetivo de fortalecer la legislación vigente asociada a los proyectos viales. Para ello, la propuesta normativa fue construida considerando dos aspectos centrales: (i) la jerarquía de mitigación en los proyectos, con el fin de incorporar nuevas obligaciones legales según las etapas de prevención, mitigación, corrección y compensación del daño; y, (ii) las etapas de los proyectos de inversiones, con el objeto de incluir obligaciones en las fases de planificación, construcción y operación del proyecto.

Adicionalmente, la Clínica Jurídica Ambiental evaluó otras alternativas legales que pudiesen promoverse a partir de las lecciones aprendidas del caso de la Carretera Yurimaguas-Jeberos, inclusive con miras a fortalecer el marco normativo vigente. Estas incluyen:

- Dos propuestas de peticiones administrativas para su eventual presentación al Ministerio del Ambiente y al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, respectivamente, con la finalidad de que se concrete la creación del Inventario de Pasivos Ambientales correspondiente.
- Tres propuestas de escritos para su eventual presentación ante fueros internacionales: (i) Propuesta de petición o denuncia a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; (ii) Propuesta de Medida Cautelar ante Comisión Interamericana de Derechos Humanos; y (iii) Propuesta de denuncia de violación de Derechos Humanos ante la Organización de las Naciones Unidas.

En estos casos, luego del análisis efectuado, se concluyó que pese a tener la posibilidad de acudir a estas instancias, era necesario agotar las vías nacionales. De esta manera, se tendría expedita las vías para interponer acciones ante la eventual violación de derechos humanos generados por el proyecto. En el caso de la medida cautelar, se determinó que esta sería viable en caso haya una licitación para la construcción del segundo tramo de la carretera y si se configuran los supuestos establecidos por la CIDH, como el carácter de gravedad, urgencia y daño irreparable.

4.5. A MODO DE CIERRE

Como se ha podido observar, en la construcción del primer tramo de la carretera Yurimaguas – Jeberos se advierten serias omisiones a las obligaciones y disposiciones establecidas en torno a la gestión ambiental de los proyectos de infraestructura vial, lo que cobra un mayor énfasis por ubicarse en una región de enorme biodiversidad y con presencia de comunidades nativas.





Foto: Diego Pérez

Ante esta situación, las acciones tomadas por la Clínica Jurídica Ambiental PUCP y otras instituciones como la SPDA, descritas líneas arriba, estuvieron orientadas, por un lado, a evidenciar los daños y sancionar a los presuntos culpables en la ejecución del primer tramo de esta carretera; y, por otro, evitar que el incumplimiento de la normativa ambiental se repita en la ejecución de esta segunda etapa, para evitar así mayores daños ambientales y sociales en la zona. En esa línea, ha propuesto también una nueva normativa para fortalecer la legislación vigente.

Este trabajo ha cumplido, de ese modo, con los dos principales objetivos de este curso de la Facultad de Derecho de la PUCP: fortalecer los conocimientos y competencias de sus estudiantes a través de la defensa de los derechos de las personas a vivir en un ambiente sano, así como respecto a los deberes de la sociedad sobre una gestión y protección efectiva del ambiente; y sistematizar y brindar información a la sociedad civil sobre los mecanismos legales disponibles para defender el derecho fundamental de todo ciudadano a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, tal y como lo establece nuestra Constitución.

Ficha del caso: Carretera Yurimaguas-Jeberos

- **Ubicación:** Loreto, Vía Departamental Yurimaguas-Jeberos, Provincia del Alto Amazonas
- **Pueblos indígenas:** Shawi y Shiwilu
- **Áreas Naturales Protegidas:** Sitios prioritarios para conservación de la diversidad biológica en Loreto
- **Afectaciones:** No se contó con una Autorización de Desbosque ni con un Estudio de Impacto Ambiental. Omisión del proceso de consulta previa.
- **Impactos:** Deforestación de un aproximado de 55 hectáreas de bosques de producción permanentes. Vulneración de derechos de diez comunidades nativas pertenecientes a los pueblos shawi y shiwilu.
- **Proceso:** Denuncia administrativa
- **Imputados:** Consorcio Jeberos, Gobierno Regional de Loreto, Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC)

¿Cuál es la normativa que se estaría vulnerando?

- Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), que, en su artículo 3 dispone que no se puede iniciar la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la Certificación Ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.
- Artículo 15 del Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes, que indica que el titular de un proyecto de inversión sujeto al SEIA debe obtener una Certificación Ambiental de la autoridad competente antes de iniciar la ejecución de obras.
- El artículo 16 del Reglamento de la Ley del SEIA, aprobado mediante Decreto Supremo 019-2009-MINAM, señala que la Certificación Ambiental implica el pronunciamiento de la Autoridad Competente sobre la viabilidad ambiental del proyecto, en su integridad; la Autoridad Competente no puede otorgar la Certificación Ambiental del proyecto en forma parcial, fraccionada, provisional o condicionada, bajo sanción de nulidad.
- El literal b) del artículo 133 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, aprobado mediante Resolución Ministerial 145-2019-MTC/O, dispone que es función de la DGASA aprobar los instrumentos de gestión ambiental de los proyectos de infraestructura y servicios de transporte en todas sus etapas, emitiendo la certificación correspondiente en el marco de la normatividad vigente.
- El artículo 17 del referido Reglamento de Protección Ambiental señala que, para el inicio de ejecución de las obras comprendidas en la certificación ambiental, el titular del proyecto deberá contar, además de la certificación ambiental, con las licencias, permisos y demás autorizaciones administrativas que correspondan, según las características del proyecto.
- Según los artículos 132 y siguientes del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, aprobado mediante Resolución Ministerial 145-2019-MTC/O1, se infiere que la DGASA del MTC es la Autoridad Competente para aprobar la Evaluación de Impacto Ambiental en el caso de la construcción de carreteras secundarias.
- Delito contra los recursos naturales en su modalidad de delitos contra los bosques o formaciones boscosas tipificado en el artículo 310 del Código Penal
- El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que establece el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan
- Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios.

[Información actualizada a diciembre del 2020]



Foto: Diego Pérez

5

UN PROYECTO DE INFRAESTRUCTURA VIAL EN EL PARQUE NACIONAL SIERRA DEL DIVISOR Y EL USO DE PROCESOS PENALES

El Parque Nacional Sierra del Divisor es conocido como un área de altísima diversidad biológica. Ubicado entre las regiones de Ucayali y Loreto, este parque nacional de más de 1'350,000 hectáreas contiene un complejo de montañas de notable pendiente en pleno llano amazónico (ver fotos en las páginas 66 y 68) (SERNANP s/f). Ello configura condiciones ecológicas únicas, que propician que la cadena montañosa albergue numerosas especies endémicas de flora y fauna. En el parque nacional, también se originan muchísimas pequeñas cuencas que alimentan el río Ucayali, uno de los afluentes más importantes del Amazonas. Todos estos aspectos hacen de Sierra del Divisor un lugar cuya protección constituye una prioridad.

Luego de pasar una década como Zona Reservada, el área fue finalmente categorizada como parque nacional en noviembre de 2015.¹⁶ Dicha designación fue fruto de un largo proceso y fue saludada por actores del campo ambiental a escala transnacional (Joshi y Erickson-Davis 2015). Por supuesto, la categorización se dispuso con el objetivo de conservar y proteger la inmensa biodiversidad que habita en el área.

Desde antes de su consagración como parque nacional, Sierra del Divisor se enfrentaba ya a serias amenazas; una de ellas directamente vinculada con una vía secundaria. Entre 2011 y 2012, la empresa Consorcio Maderero SAC remitió varios informes y pedidos relacionados a múltiples autoridades regionales competentes sobre la realización —y luego con la refacción— de un camino afirmado en territorios aledaños y que coincidían con la entonces Zona Reservada (Romo 2019b). El proyecto de vía ocasionaría impactos ambientales sustanciales y, en ese sentido, constituía una amenaza al Área Natural Protegida, pues podía dar lugar a dinámicas como la tala ilegal, deforestación y degradación de suelos.

SERNANP lanzó alertas tempranas y reiteradas respecto de los posibles impactos del proyecto y en julio de 2011 la Jefatura de la Zona Reservada interpuso una denuncia al Consorcio Maderero SAC ante la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental (FEMA) de Maynas. Sin embargo, como veremos a continuación, algunas de las autoridades competentes del nivel regional respondieron a las solicitudes de la empresa de manera a veces paradójica e inconsistente, lo que dio lugar a que la empresa continúe con sus actividades.

¹⁶ “Decreto Supremo 014-2015-MINAM, que aprueba la categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor en Parque Nacional Sierra del Divisor”, Ministerio del Ambiente (MINAM). Acceso de 30 de julio de 2021, <https://www.minam.gob.pe/disposiciones/decreto-supremo-n-014-2015-minam-4/>

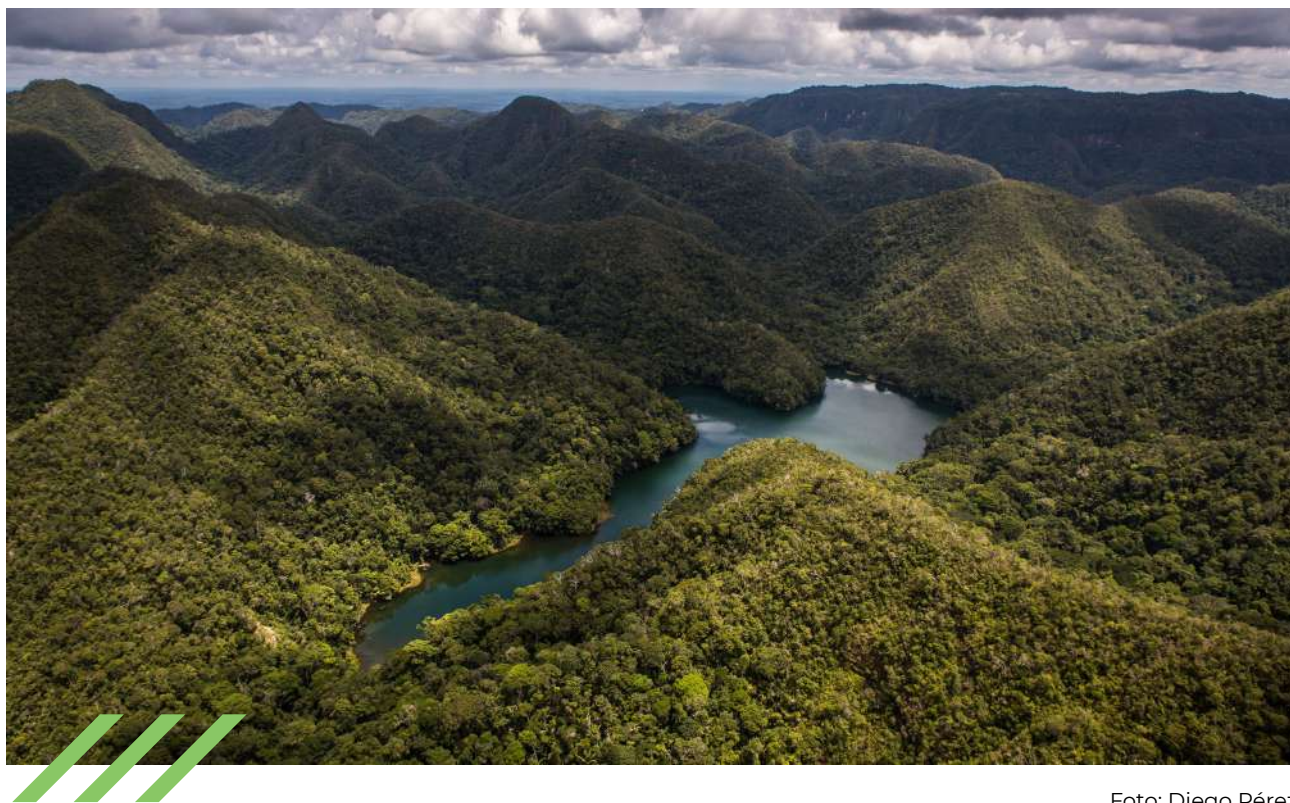


Foto: Diego Pérez

5.1. DETALLES DEL CASO

En agosto de 2011, un representante de Consorcio Maderero SAC presentó ante el Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (PRMRFFS) un informe de impacto ambiental buscando que se apruebe la construcción de una vía terrestre que agilice el transporte de productos forestales maderables de una concesión forestal ubicada en la cuenca del río Buncuya (provincia de Requena, Loreto). La vía —que consistía en 85 km de vía afirmada— conectaría la cuenca con la localidad de Orellana (provincia de Ucayali).

Un mes antes 2011, SERNANP había enviado una comunicación al representante legal de la empresa dando cuenta de los límites geográficos de la Zona Reservada y reiterando las implicancias que conlleva el que esta constituya un área protegida (Romo 2019b). Para entonces, la vía en realidad ya existía y se encontraba a 2 kilómetros de la Zona Reservada.

En respuesta al informe del Consorcio Maderero, la PRMRFFS advirtió que dicho documento contenía diversas omisiones relacionadas con temas socioambientales, formales, normas y otros aspectos. Por su parte, el Programa de Conservación, Gestión y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica de Loreto (PROCREL) advirtió que el trayecto propuesto se superponía con la Zona Reservada Sierra del Divisor (hoy parque nacional), y que atravesaba lo que entonces era la Propuesta del Área de Conservación Regional Aguas Calientes. A su vez, el PROCREL también había solicitado opinión técnica sobre el proyecto a la Municipalidad Provincial de Ucayali-Contamana indicando que “Puesto que existe la propuesta de Área de Conservación Regional Agua Calientes (...), resulta no compatible, el proyecto de carretera de Extracción Forestal de la Empresa Consorcio Maderero SAC, ya que generaría un impacto significativo sobre el área, lo cual va en contra de los objetivos

de conservación”.¹⁷ Frente a tal pronunciamiento, el representante del consorcio interpuso un recurso de reconsideración. No obstante, la municipalidad le informó que la opinión desfavorable se mantenía y le recomendó trasladar el recurso ante el PROCREL.

En abril de 2012, un familiar del anterior representante de la empresa presentó ante la Dirección Ejecutiva del PROCREL el expediente de Estudio de Impacto Ambiental (EIA), planos de ubicación y la ruta de la trocha carrozable. El PROCREL devolvió el expediente sugiriendo que podía ser presentado ante la Gerencia Regional de Infraestructura del Gobierno Regional de Loreto, pues se había aprobado la matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones de los sectores transportes y comunicaciones en los niveles de gobierno nacional, regional y local.¹⁸ Así, el mes siguiente, la representante del consorcio solicitó a la Dirección Regional de Transporte y Comunicaciones de Loreto el visto bueno para la ejecución del proyecto denominado “Mantenimiento camino rural entre las comunidades nativas Isla Baños-Nuevo Canchahuaya hasta la Concesión Forestal Consorcio Maderero SAC”. La representante de la empresa indicó que las comunidades aledañas se encontraban de acuerdo con la obra y adjuntó un expediente técnico. En julio de 2012, la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones comunicó a la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del Gobierno Regional sobre el proyecto y remitió el expediente técnico por ser competencia de dicha instancia. Sin embargo, para entonces, y sin haber agotado el procedimiento administrativo correspondiente, el Consorcio Maderero ya había iniciado la ejecución de la obra y había talado bosques en la zona.

En septiembre del mismo año, a raíz de la denuncia interpuesta por la Jefatura de la Zona Reservada, un representante del Ministerio Público realizó una inspección in situ al camino y dejó constancia de la presencia de un campamento del Consorcio Maderero. Asimismo, el PROCREL logró advertir que el trayecto ya en ejecución atravesaba la propuesta de Área de Conservación Regional Baños Calientes. Además, la PRMRFFS advirtió que no era el órgano competente para “autorizar proyectos de carreteras de extracción forestal”, y que, por tanto, no había otorgado ningún tipo de autorización a la empresa.

Pese a esto, la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del Gobierno Regional de Loreto emitió opinión técnica sobre el proyecto señalando que la Declaración de Impacto Ambiental presentada por la empresa Consorcio Maderero SAC “cumple con los requisitos mínimos exigidos en el reglamento de la Ley del Sistema de Evaluación Ambiental, (...) por lo cual se suscribe favorablemente el contenido de la Declaración de Impacto Ambiental”.¹⁹ La Subgerencia de Estudios y Proyectos del Gobierno Regional de Loreto también expresó su conformidad técnica para la ejecución del proyecto.²⁰ Así, en noviembre de 2012, se aprobó el expediente técnico del proyecto. Según la resolución de aprobación, la empresa misma proveería el financiamiento necesario.

Ante esto, el Gobierno Regional de Loreto declaró de interés público la conservación de las cuencas de los ríos Chunuya y Maquía.²¹ Por su parte, la Jefatura de la Unidad Técnico Legal del PROCREL advirtió que “Las actividades para la apertura del camino rural se iniciaron mucho antes de que se apruebe el

¹⁷ Programa de Conservación, Gestión y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica de Loreto (PROCREL), “Informe 005-2011-GRL-GGR/PROCREL-DE”, 11 de septiembre, 2011.

¹⁸ “Decreto Supremo 019-2011-MTC, que aprueba la Matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones de los sectores transportes y comunicaciones en los niveles de gobierno nacional, regional y local”, Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). Acceso de 30 de julio de 2021, <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/344789-019-2011-mtc>

¹⁹ Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del Gobierno Regional de Loreto, “Informe Técnico 06-2012-GRL-GRRRNNyGMA/SGMA/JLLV”, 24 de octubre, 2012.

²⁰ Cabe señalar que esta subgerencia hizo luego algunas observaciones al EIA del proyecto: “Incluir un cuadro de la caracterización de los impactos ambientales del proyecto, que incluya las variables de incidencia. (...) No existe el cuadro de datos climatológicos, (...). Incluir un cuadro de resumen de medidas de mitigación. Incluir un cuadro de cronograma de actividades en obra. Devolver el expediente al consultor para que efectúe las recomendaciones indicadas (...)”. “Informe 611-2012-GRL/GRI/SGEyP/KITV-016”, 12 de noviembre, 2012.

²¹ Gobierno Regional de Loreto, “Ordenanza Regional 012-2013-GRL-CR”, 27 de junio, 2013.



expediente técnico para la ejecución de la obra”.²² El consorcio había continuado talando bosque desde la quebrada Chunuya con dirección a su concesión sin autorización de desbosque, tal como lo indicó la Dirección de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura y Riego.²³

A pesar de todo esto, la Subgerencia de Estudios y Proyectos del Gobierno Regional de Loreto brindó conformidad a la Declaración de Impacto Ambiental en septiembre de 2013. Asimismo, la Oficina de Promoción y Planeamiento del PRMRFFS expresó que “se debía continuar con el mantenimiento del camino rural entre las comunidades Isla Baños-Nuevo Canchahuaya hasta la concesión de la empresa Maderera SAC”.²⁴ Extrañamente, esta aseveración iba en contra de anteriores pronunciamientos de la misma instancia.²⁵

Es importante también considerar que la Subdirección Provincial Ucayali, al aprobar el plan de manejo del proyecto, permitió que la empresa continúe talando bosques sin autorización. Ello pudo ser verificado en la inspección fiscal llevada a cabo en julio de 2015. Dicha inspección dejó constancia de la presencia de campamentos y maquinaria pesada en operación en el trayecto (camiones, motoniveladora, aplanadora y retroexcavadora).

5.2. CONSECUENCIAS AMBIENTALES ASOCIADAS AL PROYECTO

Como ya mencionamos, la denuncia de la Jefatura de la Zona Reservada dio pie para una diligencia mediante la cual el Ministerio Público recabó información de la presencia fehaciente del Consorcio Maderero SAC en el área. Sin embargo, no fue sino hasta tiempo después que realmente se dio cuenta de la magnitud del daño que la empresa venía generando.

Un mapa elaborado por Rainforest Foundation mostró cómo la deforestación avanzó a lo largo del camino de la empresa. Según un reporte de Mongabay,

“Este tipo de evidencia fue la que la Procuraduría del Ministerio del Ambiente, en octubre de 2014, le hizo llegar a la fiscalía para demostrarle la destrucción del bosque a ambos lados del trazo del camino. Cuatro meses después, en febrero de 2015, se abrió finalmente una investigación preliminar contra Consorcio Maderero SAC por el presunto delito de alteración del paisaje” (Romo 2019b).

En julio de 2015, la Unidad de Monitoreo Satelital de Delitos Ambientales del Distrito Fiscal de Ucayali también detectó el desbosque ocurrido entre agosto de 2000 y junio de 2015 en el área que se encuentra desde el margen derecho del río Ucayali con rumbo al este paralelo al límite de la entonces Zona Reservada Sierra del Divisor. En agosto de ese mismo año, para verificar la información de las imágenes satelitales, representantes del Ministerio Público, la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales, SERNANP, PRMRFFS y del Consorcio Maderero SAC acudieron a las instalaciones del centro de acopio de la empresa, ubicado a orillas del río Ucayali. Allí iniciaron la inspección de todo el trayecto de la obra en ejecución y advirtieron que la obra constituye una apertura de vía y no un mantenimiento de trocha carrozable. Además, verificaron que el trayecto en efecto implicaba ingreso al Área Natural Protegida.

La evidencia recabada en la inspección dio cuenta de que la empresa había logrado conectar el centro de acopio ubicado a orillas del río Ucayali con las parcelas de corta de su propiedad. Con ello se

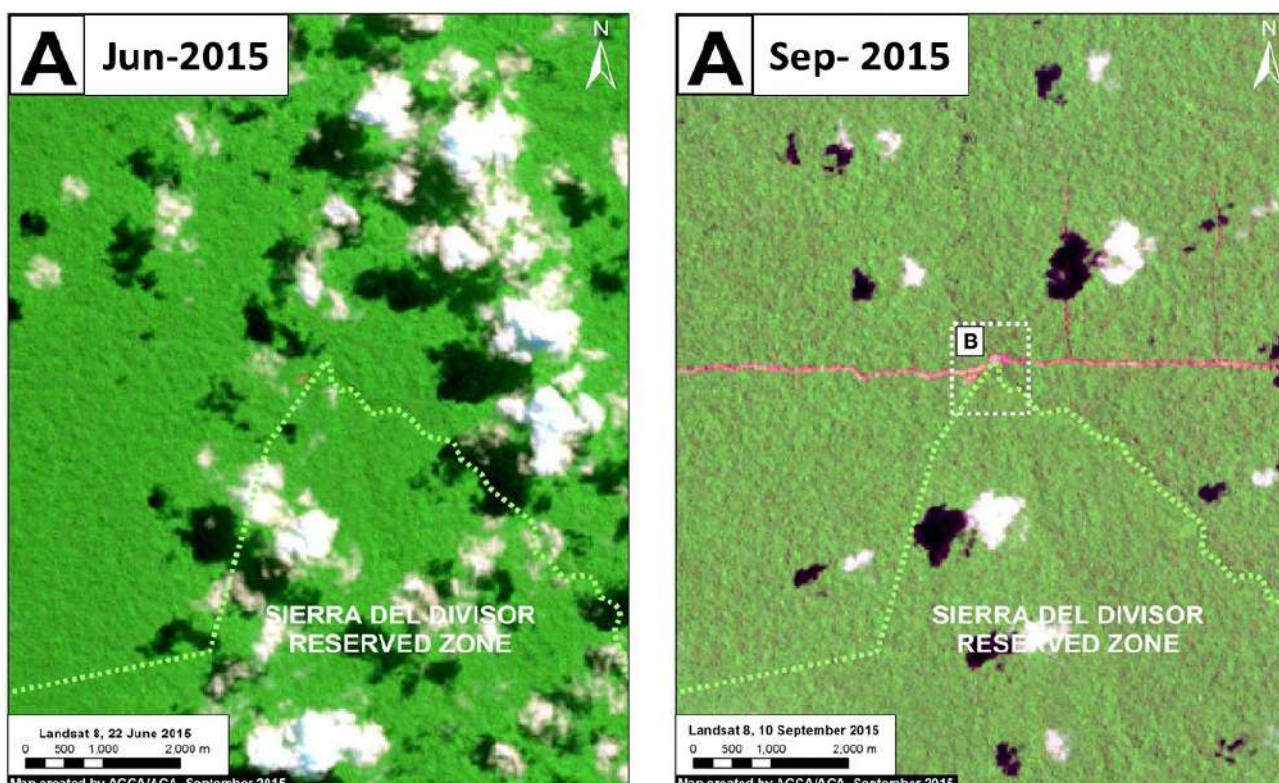
²² Jefatura de la Unidad Técnico Legal del Programa de Conservación, Gestión y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica de Loreto (PROCREL), “Informe Técnico 025-2013-GRL-GGR/PROCREL-DE-UTL”, 25 de septiembre, 2013.

²³ Dirección de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura y Riego, “Oficio 1390-2013-MINA-GRI-DGFFS/DGEFFS”, 14 de enero, 2014.

²⁴ Oficina de Promoción y Planeamiento del Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (PRMRFFS), “Informe Técnico 134-2013-GRL-GGR-PRMRFFS-DER-OPP”, 16 de octubre, 2013.

²⁵ Ver, por ejemplo, Oficina de Promoción y Planeamiento del Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (PRMRFFS), “Informe Técnico 129-2011-GRL-GGR-PRMRFFS-DER-OPP”; “Informe Técnico 207-2012-GRL-GGR-PRMRFFS-DER-OPP”. La contradicción se advierte en Oficina de Promoción y Planeamiento del Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (PRMRFFS), “Informe Técnico 646-2013-GRL/GRI/SDEyP/KITV-038, 28 de octubre, 2013.

Imagen 5.1. Imagen Satelital del camino del Consorcio Maderero SAC en Sierra del Divisor



Fuente: Finer y Novoa (2015).

expuso la magnitud del daño ambiental, el menos al interior de la Área Natural Protegida. En ese sentido, la Jefatura del Parque Nacional Sierra Divisor precisó que:

“el área afectada se encuentra en el sector Bucunya, y juega un rol importante ya que sirve de nicho ecológico para la flora y fauna silvestre, por lo que al realizar la apertura de la vía carrozable se ha alterado la estabilidad de los suelos así como su cantidad y calidad y los procesos ecológicos y evolutivos naturales que allí suscitan (...) [Ello muestra] la alteración de las formaciones boscosas en un área de 1500 m², al interior del PNSD (ex zona reservada), en un área de zona silvestre, la construcción de la vía de la empresa Consorcio Maderero SAC, de acuerdo a la formación de campo de los equipos de posicionamiento”.²⁶

Y a ello se agregó que

“(…) la valoración de la afectación a las formaciones montañosas y los valores naturales del ANP en cuanto el bosque que existía, ha dejado de almacenar carbono y considerando la recuperación del bosque en un período de 30 años en un valor aproximado de S/. 22,612.50 Soles. Se valoriza la recuperación del área afectada mediante la reforestación con actividades de descompactación del suelo y considerando la distancia aproximada de 60 km hacia el centro poblado más cercano (Isla Baño) y mantenimiento de la plantación por un periodo de cinco años por el monto de S/. 179,000.00 Soles”.²⁷

²⁶ “Informe Técnico Fundamento 016-2016-SERNANP-ANP-PNSD”, 12 de marzo, 2016.

²⁷ “Informe Técnico 01-2016-SERNANP-PNSD/MEDÑ”, 15 de agosto, 2016.





Foto: Diego Pérez

5.3. ESTRATEGIA JURÍDICA PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL: DENUNCIAS EN EL ÁMBITO DEL PROCESO PENAL

Se recurre a procesos penales únicamente cuando existe la presunción (y elementos probatorios para demostrarlo) de que se haya cometido algún delito tipificado en el Código Penal peruano. Los delitos ambientales en particular están contemplados en el Título XIII del Libro Segundo de dicho cuerpo normativo.²⁸ En estos casos, la denuncia puede ser presentada de manera oral o escrita ante la Policía Nacional del Perú o el Ministerio Público y no requiere la participación o firma de un abogado. La Policía Nacional del Perú, a través su Dirección de Medio Ambiente, se encarga de dirigir, ejecutar, coordinar, controlar y supervisar las actividades policiales a nivel nacional relacionadas con la protección del ambiente, así como de investigar y denunciar los delitos relacionados al medio ambiente a nivel nacional.

Por su parte, las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMA) que forman parte del Ministerio Público han sido creadas específicamente para atender las denuncias interpuestas por delitos ambientales en el ámbito nacional. En los departamentos o provincias donde no existen FEMA, las Fiscalías Especializadas de Prevención del Delito podrán conocer las denuncias penales por la presunta comisión de delitos ambientales.

²⁸ "Título XIII: Delitos Ambientales", Código Penal del Perú. Acceso de 30 de julio de 2021, <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0034/codigo-penal-29.07.2020.pdf>

El trámite y el alcance que sigue un proceso penal desde la denuncia se rige según lo dispuesto en el Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 957 y modificatorias. Según lo establecido en este cuerpo normativo, el Ministerio Público es el titular del ejercicio de la acción penal, en este sentido, ejerce la defensa de la legalidad y los intereses públicos en materia ambiental.

El proceso penal consta de tres etapas: i) Investigación preparatoria, la cual se inicia con la denuncia, ii) Etapa Intermedia, y iii) Juicio Oral, que culmina con la sentencia. En la primera etapa, el fiscal dirige la investigación, solicita medidas coercitivas, reúne las pruebas necesarias (para este fin, puede realizar diligencias incluso con apoyo de la PNP) y, dependiendo del caso, puede optar por formalizar la acusación ante el juez (dando lugar a la siguiente etapa) o solicita el archivo (sobreseimiento). En la etapa intermedia, el Juez escucha al Fiscal y las partes en audiencias, y decide sobre la acusación del Fiscal. En el Juicio Oral, el Juez dirige el debate entre el sustento de la acusación del Fiscal y la defensa de las partes, y por último, dicta sentencia, la cual puede ser condenatoria o absolutoria (aunque estas pueden ser impugnadas).

Cabe indicar que el Ministerio del Ambiente cuenta con una Procuraduría Pública especializada en Delitos Ambientales, que es responsable de la defensa de los derechos e intereses del Estado en las investigaciones preliminares o preparatorias y procesos judiciales iniciados y por iniciarse por la comisión de delitos ambientales, contemplados en el Título XIII del Código Penal.

Finalmente, vale considerar que la mayoría de los casos relacionados a comunidades nativas responden a procesos penales. En uno de ellos, incluso, es la propia comunidad la que se encuentra imputada de iniciar el desbroce del camino para la construcción de la carretera en la zona de amortiguamiento del Área de Conservación Cordillera Escalera.²⁹

5.4. PRINCIPALES RESULTADOS

Como ya mencionamos, a partir de la denuncia ante la FEMA de Maynas, se realizaron diligencias iniciales que dieron cuenta de las actividades de la empresa. Por otra parte, la investigación por el presunto delito de alteración del paisaje que se abrió en 2015 contra el Consorcio Maderero SAC dio lugar a más investigaciones. Recién en mayo de 2017, la Primera Fiscalía Penal de Loreto mandó orden expresa y definitiva a la FEMA de la necesidad de formalizar la investigación a la empresa (Romo 2019b).

Según la información más reciente (SPDA Actualidad Ambiental 2019b), el caso finalmente llegará a la etapa del juicio oral, que constituye, como hemos señalado en el apartado anterior, el final del proceso. La FEMA de Maynas está solicitando para el representante legal del Consorcio Maderero SAC “la pena de 7 años de prisión efectiva como autor mediato de la comisión del delito contra los recursos naturales en la modalidad de tala ilegal de bosques naturales agravado” (SPDA Actualidad Ambiental 2019b).

En una entrevista con el portal SPDA Actualidad Ambiental (2019b), el fiscal ambiental del caso, Marvin Loja, subrayó, la importancia del caso por el crucial rol ambiental del ANP: “La Fiscalía Ambiental ha considerado este caso como emblemático porque engloba un menoscabo grave ejecutado sobre esta zona y por el rol que desempeña el Parque Nacional Sierra del Divisor: se trata de un banco de carbono que beneficia al ser humano”. El fiscal asimismo remarcó que en este caso se solo busca lograr una sanción para la empresa, sino también “un resarcimiento y que se cumpla un fin preventivo para que otras personas no cometan este tipo de acciones o que ejecuten estas actividades en el marco de la ley” (2019b).

²⁹ En ese caso (Caso Fiscal 154-201), se ha utilizado maquinaria pesada (una excavadora) para abrir una trocha carrozable de aproximadamente 5 km. Dicho camino habría destruido árboles como consecuencia del transporte de madera con fines de comercio ilícito. En ese sentido, el delito imputado es contra los bosques o formaciones boscosas.





Foto: Diego Pérez

Ficha del caso: proyecto de infraestructura en el Parque Nacional Sierra del Divisor

- **Fecha:** Desde 2012
- **Ubicación:** Orellana, Distrito de Vargas Guerra, provincia de Ucayali, Región Loreto.
- **Áreas Naturales Protegidas:** Parque Nacional Sierra del Divisor
- **Afectaciones e impactos:** La ejecución de dicho proyecto ocasionaría impactos ambientales negativos y sustanciales, lo que implicaría una amenaza al ANP y una afrenta en contra de los objetivos de su creación pues podría conllevar tala ilegal, deforestación, degradación de suelos, entre otras actividades, dentro del Parque Nacional Sierra del Divisor.
- **Proceso:** Penal
- **Imputados:** Consorcio Maderero SAC a través de sus representantes legales
- **Estado:** En curso

¿Cuál es la normativa que se estaría vulnerando?

- Artículo 3 de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, según la cual no podrá comenzar la ejecución de proyectos ni actividades de comercio o servicios ambientales sin que haya certificación ambiental. Las autoridades de todos los niveles de gobierno no podrán aprobar o autorizar esas actividades o proyectos sin que haya certificación ambiental emitida.
- Artículos 72 y 76 del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que discurren sobre el derecho a desbosque y delimitan los detalles sobre la autorización con la que es necesario contar para poder llevar a cabo proyectos o actividades que impliquen desbosque.
- Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.
- Artículos 93 y 174 del Decreto Supremo N° 038-2001-AG. Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, que delinear las condiciones bajo las cuales se puede construir, habilitar y utilizar infraestructura en Áreas Naturales Protegidas.
- Artículo 1 del Decreto Supremo N° 004-2010-MINAM, que describe la obligación de solicitar la opinión previa vinculante del SERNANP para toda actividad de aprovechamiento de recursos que se encuentren en Áreas Naturales Protegidas.
- Artículo 310 del Código Penal, que describe los delitos contra los bosques o formaciones boscosas y dispone 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".
- Artículo 313 del Código Penal, sobre la alteración del ambiente o paisaje, que determina que quien "contraviniendo las disposiciones de la autoridad competente, altera el ambiente natural o el paisaje urbano o rural, o modifica la flora o fauna, mediante la construcción de obras o tala de árboles, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de cuatro años y con sesenta a noventa días multa".





Foto: Diego Pérez

6

CARRETERAS EN ZONAS DE FRONTERA EN UCAYALI Y EL USO DE UNA SOLICITUD INTERNACIONAL

Los territorios de frontera en Ucayali albergan a pueblos indígenas cuyo bienestar está estrechamente ligado a la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas de sus territorios. Aquí se sitúan las reservas territoriales Isconahua, Murunahua y Mashco Piro —en las que viven diversos pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial (PIACI)—, y el Parque Nacional Alto Purús —territorio Mashco Piro, Curanjeños y de otros PIACI.

La vulnerabilidad de los PIACI se ve exacerbada por la Ley 30723, que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y mantenimiento de trochas carrozables en esta región. La ley fue promulgada en 2018. Nació de un proyecto presentado en abril de 2017 por el congresista Glider Agustín Ushñahua Huasanga. En su fundamentación, se vincula la pobreza de la región al insuficiente desarrollo vial. En esta lógica, la construcción de carreteras serviría para promover la comercialización agrícola e impulsar polos de desarrollo económicos, turísticos y comerciales. En tanto el Congreso de la República no puede presentar iniciativas de gasto, esta norma no habla de crear vías terrestres específicas. Sin embargo, es un primer paso que permitiría activar otros procedimientos de ejecución.

Este tipo de leyes 'declarativas' entrañan peligros reales e inmediatos según el análisis jurídico de la propia Ley 30723 que han desarrollado Carol Mora y Bryan Jara (2021) de la SPDA:

"Las declaratorias de interés nacional o de necesidad pública no deben utilizarse indiscriminadamente, en tanto que no cuentan con un desarrollo normativo ni jurisprudencial suficiente que permita identificar los supuestos específicos de aplicación a los cuales estaría sujeto. (...) [Por ejemplo,] podrían validar la afectación futura de otros derechos fundamentales de forma mediata o inmediata, como el de propiedad comunal, territorialidad indígena o, en general, derechos ambientales, normalizando el incumplimiento de obligaciones de este tipo".

Para defender su situación de vulnerabilidad, el Estado promulgó en el año 2006 la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial.³⁰ Aquí se establece un régimen especial, así como la intangibilidad de las reservas indígenas y territoriales donde se sitúan. La razón fundamental es que los PIACI han establecido una relación de interdependencia con el medio ambiente en el que desarrollan sus vidas y cultura. En consecuencia, para proteger integridad, se debe garantizar la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas de sus territorios.

³⁰ "Ley 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial". Congreso de la República. Acceso de 30 de julio de 2021. <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28736.pdf>





Foto: Diego Pérez

No obstante, en su ruta de promulgación, el proyecto que dio lugar a la Ley 30723 fue derivado únicamente a la Comisión de Transportes y Carreteras del Congreso de la República, aun cuando la presencia de pueblos indígenas y de PIACI en su ámbito territorial requería que sea derivado a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos para su dictamen. Tampoco se solicitó la opinión de los propios pueblos indígenas ni de entidades competentes en materia de pueblos indígenas, ambiente, y derechos humanos, como el Ministerio de Cultura o el Ministerio del Ambiente. A pesar de estas incongruencias, en mayo del 2017, el dictamen aprobado quedó listo para su votación en el Congreso y, tras algunos meses, la ley fue finalmente promulgada en enero del 2018.

6.1. ESTRATEGIA JURÍDICA PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL: SOLICITUD INTERNACIONAL

Ante este panorama, la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD), en coordinación con la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), planteó una estrategia legal novedosa: presentó una solicitud por falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental ante la Secretaría para las Solicitudes sobre Asuntos de Cumplimiento Ambiental del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos (APC).

Al suscribir el Tratado de Libre Comercio entre Perú y los Estados Unidos, se establecieron mecanismos para el acceso a la justicia ambiental. En ese marco, ambos países se comprometieron a asegurar que sus leyes y políticas proporcionen y estimulen altos niveles de protección ambiental, y a esforzarse por mejorarlos continuamente.

Sin embargo, en el proceso de elaboración, deliberación, aprobación y promulgación de la Ley 30723, el Estado peruano no tomó en cuenta los impactos ambientales que podría generar ni la legislación al respecto. En este caso, la FENAMAD, en coordinación con la SPDA, presentó una Solicitud por falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental ante la Secretaría para las Solicitudes sobre Asuntos de Cumplimiento Ambiental del APC.³¹

Esta Secretaría es un organismo técnico, independiente e imparcial que promueve la aplicación efectiva de la legislación ambiental y el cuidado del ambiente. Esta determina la admisión de una solicitud como la presentada por FENAMAD y, de considerarlo pertinente, puede requerir información del Estado peruano —así como de Estados Unidos—, el cual deberá responder en un plazo máximo de 60 días. Una vez recibida la respuesta de la parte —o habiéndose cumplido el plazo para recibir tal respuesta—, la Secretaría deberá determinar si con la información disponible se justifica el desarrollo de un expediente de hechos. El expediente de hechos es el documento que recoge la investigación desarrollada por la Secretaría basada en la información proporcionada por los solicitantes, por la parte a la que se refiere la solicitud y aquella desarrollada por expertos o que se encuentre públicamente disponible.

La Secretaría, a su vez, responde al Consejo de Asuntos Ambientales creado al suscribir el APC, que cuenta con representación de dos funcionarios de alto rango de ambos países. Su evaluación sobre una posible falta en la aplicación efectiva de la legislación ambiental nacional brinda una oportunidad a los ciudadanos a participar en la aplicación y transparencia de la legislación ambiental.

Cabe aclarar que la Secretaría no puede imponer sanciones a ninguno de los dos Estados. Puede resaltar los hechos que motivaron la solicitud al evaluar la aplicación efectiva de la legislación ambiental nacional del país al que se refiere la solicitud. El Consejo de Asuntos Ambientales podrá realizar recomendaciones, basándose en el expediente de

hechos final, a la Comisión de Cooperación Ambiental creada a través del Acuerdo de Cooperación Ambiental entre Perú y Estados Unidos. Finalmente, serán los Estados parte del APC los que podrían decidir acuerdos y sanciones ante los hechos identificados por la Secretaría.

6.2. ACCIONES DE FENAMAD-SPDA Y RESULTADOS

En julio del 2018, FENAMAD, en coordinación con la SPDA, presentó la solicitud por falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental ante la Secretaría para las Solicitudes sobre Asuntos de Cumplimiento Ambiental del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos. Esta solicitud tuvo como hecho determinante la elaboración, deliberación, aprobación y promulgación de la Ley 30723. En este proceso, FENAMAD identificó la falta de aplicación efectiva de la siguiente normativa:

1. Artículos 1, 4, 5 y 8 de la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento
2. Ley del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas
3. Numeral 12 del artículo II de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre

Asimismo, al momento de presentar la solicitud debió acreditar una comunicación previa con instituciones relevantes del Estado peruano.

Es preciso enfatizar que, en el sustento de esta estrategia legal, FENAMAD debía identificar legislación nacional cuyo propósito principal fuese la prevención de un peligro para la salud o la vida humana, a través de la protección o conservación de flora y fauna silvestres.

En enero de 2019 la Secretaría pidió una respuesta sobre el caso al Estado peruano. En su respuesta el Estado peruano argumentó que el caso no cumplía con los requisitos para ser admitido a trámite y señaló que la Ley 30723 en cuestión no ha generado

³¹ La solicitud se fundamenta en el inciso 1 del artículo 18.8 del APC, según la cual “Cualquier persona de una Parte podrá presentar una solicitud invocando que una Parte está dejando de aplicar efectivamente su legislación ambiental”.



acciones que puedan generar daños a FENAMAD. El 17 de junio de 2019 los representantes de Estados Unidos ante el Consejo de Asuntos Ambientales del APC ordenaron a la Secretaría que elabore un “Expediente de hechos” para la solicitud presentada por FENAMAD.

El 18 de mayo de 2020, la Secretaría envió al Consejo de Asuntos Ambientales el Expediente de Hechos preliminar. De acuerdo con el numeral 5 del artículo 18.9 del APC, “[c]ualquier Parte podrá presentar comentarios sobre la certeza del expediente de hechos preliminar dentro de los 45 días siguientes”. Una vez recibidos los comentarios de las partes, la Secretaría presentó al Consejo de Asuntos Ambientales el Expediente de Hechos final el 4 de agosto de 2020. Un mes después la Secretaría recibió de parte de los representantes de Estados Unidos ante el Consejo de Asuntos Ambientales la instrucción para publicar el expediente final sobre los hechos.

Algunos de los hechos identificados y desarrollados a detalle en el expediente de hechos publicado, son:

i. En 1995 entró en vigor para Perú el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En el año 2011 se promulgó la Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (en adelante, Ley de Consulta Previa). De acuerdo a estos instrumentos el Estado Peruano debe someter a consulta toda medida legislativa o administrativa que pueda afectar los derechos colectivos de pueblos indígenas. [Párrafos 60 al 73]

ii. De acuerdo a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, las normas relativas a actividades económicas que puedan afectar el patrimonio forestal y de fauna silvestre deben concordar con la legislación en la

materia incluyendo el reconocimiento y respeto a los derechos de los pueblos indígenas conforme al Convenio 169 de la OIT. [Párrafos 74 al 75]

iii. Existen ciertos antecedentes de la Ley 30723, Ley de carreteras en frontera. En el año 2016 el congresista Carlos Tubino presentó el Proyecto de Ley 075-2016/CR, Ley que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional el desarrollo sostenible de la Provincia de Purús priorizando la conectividad terrestre, que culmina en la promulgación de la Ley 30574, Ley que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional el desarrollo sostenible de la Provincia de Purús. La Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República (CPAAAE), en su Análisis del Impacto Normativo de la Ley Propuesta, concluye que este proyecto de ley debe ser consultado. [Párrafos 76 al 82]

iv. En abril del año 2017 el congresista Glider Ushñahua presentó el Proyecto de Ley 1123-2016/CR, Ley que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el mantenimiento de trochas carrozables en el departamento de Ucayali. [Párrafos 83 al 89]

v. El Congreso de la República no sometió al Proyecto de Ley 1123/2016-CR a una evaluación sobre su potencial afectación a los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios para así poder determinar si era una medida legislativa que debía ser consultada. A la fecha, el Reglamento del Congreso no establece mecanismos para la implementación de la Ley de Consulta Previa durante el procedimiento legislativo [Párrafos 90 al 96]

vi. De acuerdo a la legislación vigente, las leyes denominadas ‘declarativas’ mantienen su vigencia y obligatoriedad y pueden producir efectos jurídicos inmediatos y concretos. [Párrafos 97 al 102]”

Ficha del caso: Carreteras en zonas de frontera y trochas carrozables de Ucayali

- **Fecha:** 2017
- **Ubicación:** zonas de frontera de la región Ucayali
- **Pueblos indígenas afectados:** Isconahua, Murunahua, Mashco Piro, Curanjeños y otros pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial (PIACI).
- **Áreas Naturales Protegidas:** Parque Nacional Alto Purús y reservas territoriales Isconahua, Murunahua y Mashco Piro.
- **Afectaciones:** No se cumplieron la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas en situación de aislamiento ni la Ley del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en el proceso de elaboración, deliberación, aprobación y promulgación de la Ley 30723. En consecuencia, no se aplicó de manera efectiva la legislación ambiental peruana, lo que es un incumplimiento del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos.
- **Impactos:** En tanto la ley cuestionada es una declaratoria de interés, aún no se han emprendido acciones específicas que causen impactos tangibles.
- **Proceso:** Solicitud por falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental ante la Secretaría para las Solicitudes sobre Asuntos de Cumplimiento Ambiental del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos (en curso)
- **Imputados:** Estado peruano, que ha respondido a través del Viceministerio de Comercio Exterior y Turismo
- **Estado:** Culminado. Expediente de hechos publicado en la página web de la Secretaría.

¿Cuál es la normativa que se estaría vulnerando?

- Artículos 1, 4, 5 y 8 de la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento
- Ley del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas
- Numeral 12 del artículo II de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre





Foto: Diego Pérez / SPDA

7

LA COMUNIDAD NATIVA TRES ISLAS Y EL USO DE UNA ESTRATEGIA CONSTITUCIONAL

La Comunidad Nativa Tres Islas está conformada por miembros de los pueblos indígenas Shipibo y Ese'Eja. Se encuentra en el distrito de Tambopata (Madre de Dios), en la sub-cuenca del río Madre de Dios, en una zona de bosques tropicales húmedos. Las actividades mediante las que sus miembros subsisten incluyen la recolección y el consumo de plantas del bosque, la caza de animales y la pesca. Además, la silvicultura y la extracción racional y sostenible de madera son prácticas convencionales en Tres Islas. La comunidad, además, está inscrita oficialmente y cuenta con título de propiedad desde 1994.

Según miembros de la comunidad, desde 2008, hay una incidencia creciente de actividades que afectan los bosques de sus tierras y que son realizadas por personas ajenas. Por un lado, indican que hay una presencia considerable de taladores ilegales, prueba de lo cual es la gran cantidad de madera incautada en la zona por parte del Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales. Por otra parte, en áreas cercanas se realiza minería artesanal en denuncias autorizadas por el Ministerio de Energía Minas (MINEM).

Estas actividades han generado el progresivo deterioro del ambiente y, en particular, la muerte de aguajales y de otras plantas, peces, aves y animales del monte que constituyen el repertorio tradicional de especies de consumo cotidiano de la comunidad. En ese sentido, aquellas actividades han afectado los medios de subsistencia de la comunidad, así como las condiciones generales de vida de sus miembros. Han, además, conllevado la proliferación de la explotación sexual y otras actividades ilícitas.

El incremento de personas ajenas a la comunidad—mineros, taladores y personas que realizan actividades ilícitas—se generó a raíz de la presencia de dos compañías de servicios de transporte (cada una conformada por 20 propietarios de vehículos station wagon). Estas compañías contaban con autorizaciones de ruta otorgadas por la Municipalidad Provincial de Tambopata, que les permitían transitar dentro del territorio de la comunidad. Cabe señalar que ni estas autorizaciones ni las actividades que se facilitaban por la circulación de transporte fueron motivo de un proceso de consulta previa con la comunidad.

Considerando que todo esto constituía violaciones a la integridad de su territorio y a sus derechos, la comunidad decidió colectivamente emprender acciones. Intentaron primero comunicarse directamente con las empresas de transporte y remitieron cartas a las autoridades competentes para procurar limitar el ingreso a sus territorios. Sin embargo, no tuvieron suerte en sus solicitudes. Al contrario, más bien, el Gobierno Regional de Madre de Dios aprobó presupuesto para convertir la trocha carrozable por la que circulaban los autos de las compañías en la comunidad en una carretera.

En agosto de 2010, luego de haber manifestado su rechazo al proyecto de carretera en comunicaciones ante las instancias correspondientes, la asamblea de la comunidad decidió controlar la entrada a la trocha. En respuesta, las empresas transportistas presentaron un Hábeas Corpus aduciendo que la comunidad estaba afectando su derecho a la libertad individual y al libre tránsito. El Hábeas Corpus



fue declarado fundado por la Sala Superior Mixta y de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Madre de Dios. Un juzgado local ordenó en consecuencia el retiro del cerco de manera sin atender a las razones alegadas por la comunidad sobre la legitimidad de las medidas de control de la circulación que estaban implementando en uso de sus funciones jurisdiccionales.

7.1. PRINCIPALES ACCIONES LEGALES INICIADAS POR LA COMUNIDAD NATIVA TRES ISLAS³²

En noviembre de 2010, la Presidenta de la Comunidad Nativa Tres Islas, Juana Griselda Payaba Cachique, interpuso una demanda de Hábeas Corpus ante el Juzgado de Investigación Preparatoria de Tambopata en su nombre y a favor de los integrantes de su comunidad contra la División de Seguridad del Estado de la Policía Nacional del Perú con sede en Tambopata, la Segunda Fiscalía Provincial Penal Corporativa con sede en Tambopata y la Sala Superior Mixta y de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Madre de Dios. La demanda solicita el cese de las persecuciones e investigaciones arbitrarias e inconstitucionales en contra de la líder de la comunidad, Juana Payaba y otros dirigentes comunales, pues desde octubre de ese año, aquellas instancias burocráticas venían realizando pesquisas por el presunto delito contra los medios de transporte y comunicaciones.

En la fundamentación de la demanda, Payaba y la comunidad alegaron que la Corte Superior de Justicia de Madre de Dios, al haber declarado fundado el Hábeas Corpus, había desconocido la decisión jurisdiccional indígena de controlar el ingreso de vehículos y personas extrañas por la trocha carrozable. Sostienen que tal decisión es legítima por cuanto emana de una autoridad jurisdiccional indígena, como lo establece el artículo 149° de la Constitución, y que era fruto de la necesidad de proteger la integridad territorial, biológica, y cultural de la comunidad, así como su autonomía y libre determinación. Además, indicaron que el ejercicio de funciones jurisdiccionales por las comunidades también se

encuentra establecido en el artículo 8, inciso 2 del Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, en la práctica el intento de ejercer la función jurisdiccional indígena les ha ocasionado el inicio de investigaciones en contra de sus dirigentes.

En noviembre de 2010, el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de Tambopata declaró la improcedencia liminar de la demanda. Posteriormente, a fines de diciembre de ese mismo año, la Sala de Apelaciones-Sede Central Puerto Maldonado declaró nulo el rechazo liminar y ordenó al Juez admitir a trámite la demanda y emitir una nueva resolución. El 19 de enero de 2011, el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de Tambopata declaró improcedente la demanda, por los motivos ya expuestos.

El 4 de febrero de 2011, la Sala Mixta y Penal de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Lima emite voto en mayoría declarando improcedente la demanda de Hábeas Corpus por considerar que no puede acudirse a la justicia constitucional con la finalidad de reevaluar los medios probatorios del proceso ya fenecido ni en la investigación penal en curso.

El 2 de agosto de 2012, Juana Payaba presenta los alegatos de su demanda de Hábeas Corpus contra el Hábeas Corpus interpuesto por la agrupación de transportistas ante el Primer Juzgado de Investigación Preparatoria de Tambopata. En los alegatos se señaló que la sentencia que declara fundado el Hábeas Corpus de los transportistas era arbitraria por cuanto: i) la trocha carrozable que está dentro de la comunidad no se encuentra dentro del Clasificador Vial del MTC por tanto no es vía pública, según informes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Dirección Regional de Transporte y Comunicaciones de Madre de Dios; ii) las autorizaciones de circulación presentadas por las empresas de transportes estaban caducadas o no estaban debidamente suscritas; y iii) no hay ninguna servidumbre de paso dentro de la comunidad inscrita en Registros Públicos.

³² Este caso ha sido desarrollado a detalle en el libro *Litigio Estratégico en Derechos Indígenas. La experiencia de la Comunidad Nativa Tres Islas* (Yrigoyen 2013).



Foto: Diego Pérez / SPDA

El 11 de septiembre de 2012, el Pleno del Tribunal Constitucional emite Sentencia sobre el recurso de agravio constitucional interpuesto por Juana Payaba contra la resolución expedida por la Sala Superior Mixta y de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Madre de Dios (Expediente 01126-2011-HC/TC). La sentencia declara fundada la demanda en lo que respecta a la afectación del derecho a la propiedad de la tierra comunal y del derecho a la autonomía comunal de la Comunidad Nativa Tres Islas; declara nula la resolución de agosto de 2010, expedida por la Sala Mixta y Penal de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Madre de Dios; ordena a la Sala Mixta y Penal de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Madre de Dios emita una nueva Resolución conforme a los fundamentos de la sentencia; y ordena que cesen los actos de violación del territorio de la propiedad comunal y de autonomía de la Comunidad Nativa Tres Islas.

El 1 de junio de 2015, el Tribunal Constitucional declaró fundado el recurso de apelación por salto interpuesto por doña Juana Payaba contra la resolución 30 de 4 de marzo de 2013 expedida por el Juzgado Mixto Permanente de Tambopata que da por atendida la demanda y cumplida la ejecución de la sentencia recaída en el expediente 1126-2011-PHC/TC.

7.2. ESTRATEGIA JURÍDICA PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL: PROCESOS CONSTITUCIONALES

La estrategia aplicada en el caso de la Comunidad Nativa Tres Islas fue un litigio estratégico en derechos humanos. Este tipo de litigios busca promover la efectiva aplicación



de los derechos humanos y cambios jurisprudenciales legales, institucionales y culturales que generen impactos en la sociedad y el Estado. El litigio estratégico es mucho más que solo una mera estrategia basada en el conocimiento de las normas. Supone, más bien, todo un abordaje que debe ser planificado sobre la base de un análisis de la situación inicial y con objetivos específicos. En este apartado nos encargaremos de describir el aspecto referente a la “estrategia jurídica”.

La sentencia favorable emitida por el Tribunal Constitucional fue resultado de un planeamiento estratégico basado en el acuerdo de la presidenta de la Comunidad Nativa Tres Islas, la propia comunidad y el Instituto Internacional de Derecho y Sociedad (IIDS), quienes condujeron la defensa. La estrategia jurídica tuvo como eje la protección de los derechos constitucionales y se desarrolló en cuatro áreas del derecho: constitucional, penal, administrativo e internacional. Respecto a la *estrategia jurídica en el campo constitucional*, se optó por esta vía, por sus procedimientos cortos y eficaces, además que abría la posibilidad de recurrir a instancias internacionales en caso de no ampararse el petitorio.

Para este fin, fundamentaron los principales argumentos en derechos constitucionales y apuntaron a la sentencia de Hábeas Corpus ganado por los transportistas. Alegaron que dicha sentencia no respetó los derechos indígenas y que se venía siguiendo una persecución penal a los dirigentes, además, de la destrucción de la tranquera y casa comunal, y se solicitó el cese de la violación del domicilio colectivo. Los argumentos utilizados tuvieron base en la jurisprudencia internacional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Durante todas las audiencias fue la presidenta de la comunidad quien intervino, explicando el caso.

7.3. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA LEGAL: LOS APORTES DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Los resultados del “litigio estratégico” desarrollado por parte de Juana Payaba, la propia comunidad nativa de Tres Islas y el IIDS fueron un éxito. Se logró constituir un cambio paradigmático en la línea de

jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre derechos de los pueblos indígenas. Se logró obtener una sentencia favorable cuyos fundamentos hacían exigible la protección del territorio comunal y el respeto de la autonomía comunal frente a su vulneración del derecho por terceros.

En la sentencia favorable del Tribunal Constitucional se marca un punto de quiebre: se aparta de la concepción de *soft law* del reconocimiento del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, desarrollando de modo extensivo el contenido de la autonomía comunal prevista en el artículo 89° de la Constitución a la luz del Derecho Internacional, específicamente el Convenio 169 de la OIT.

De tal modo, la sentencia recogió lo establecido en una sentencia de la CIDH, en el caso Yakye Axa vs Paraguay para establecer que las comunidades han establecido un vínculo espiritual con su territorio comunal tradicional y sus recursos naturales ligados a su cultura. Por ello, el territorio comunal debe ser salvaguardado por el derecho de propiedad. Asimismo, que la concepción que han establecido las comunidades sobre su territorio contiene una vocación política de autogobierno y autonomía. En ese sentido, la sentencia establece que en aplicación de los artículos 88° y 89° de la Constitución, las comunidades pueden ejercer su derecho a la propiedad de su territorio, por tanto, en virtud del derecho a la propiedad tienen el legítimo derecho de controlar las intrusiones a esta.

En esa línea, la sentencia dejó sentado que tanto la función jurisdiccional ejercida por la comunidad como la manera en que se usan o se disponen las tierras comunales es una manifestación de la autonomía de las comunidades nativas, en tanto que tienen derecho a decidir sus propias prioridades sobre su desarrollo y sobre las tierras que ocupan o utilizan, tal como lo establece el artículo 7° del Convenio 169 de la OIT. En ese sentido, se establece que el respeto de la autonomía permite el fortalecimiento de los derechos colectivos de la comunidad, asegurando que las actividades que se realicen al interior de su territorio sean acorde con su modelo de desarrollo y permitan una mejor calidad de vida a las futuras generaciones.

7.4. ESTRATEGIA ADMINISTRATIVA COMPLEMENTARIA

Respecto a la *estrategia jurídica en el campo administrativo*, dado que los transportistas obtuvieron una sentencia favorable con el Hábeas Corpus interpuesto sobre la base que la trocha carrozable por la cual circulaban era de uso público y que contaban con todas las licencias de ruta otorgadas por la Municipalidad Provincial de Tambopata. En este sentido, se argumentó que, incluso siendo una vía de uso público, la comunidad tiene autoridad para restringir el paso en miras de proteger bienes de interés superior tales como su integridad territorial, biológica y cultural (Yrigoyen 2013: 119). Para ello, se usó el derecho de información para verificar las pruebas que se habían tomado por verdaderas, recurriendo al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Dirección correspondiente en el Gobierno Regional. Con estas acciones se verificó que la vía pública solo llegaba hasta la frontera de la comunidad.

Además, mediante el derecho a la información también se comprobó que las licencias de los transportistas eran falsas, que el Gobierno Regional había otorgado más de 140 concesiones de minería artesanal en el territorio de la comunidad y que había un proyecto de carretera y mantenimiento que no había sido consultado a la comunidad. Toda la información recaudada sirvió como pruebas en la vía constitucional y penal. Finalmente, se usó también quejas de control interno contra jueces y fiscales, sin embargo, estas tuvieron un trámite lento y en su mayoría fueron denegadas.

Ficha del caso: Comunidad Nativa de Tres Islas

- **Fecha:** Desde 2010
- **Ubicación:** Distrito de Tambopata, Madre de Dios
- **Pueblos Indígenas:** Shipibo y Ese'Eja
- **Afectaciones:** Derechos colectivos de pueblos indígenas al territorio, a decidir sus propias prioridades de desarrollo y a la consulta previa
- **Impactos:** Creciente incidencia de actividades como deforestación y tala ilegal, y el consecuente deterioro ambiental de las condiciones que permiten la subsistencia de la comunidad
- **Proceso:** Constitucional
- **Imputados:**
- **Estado:** Finalizado

¿Cuál es la normativa que se estaría vulnerando?

Artículo 7 del Convenio 169 de la OIT, que consigna el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades de desarrollo, en términos culturales, sociales y económicos.

Artículos 13-16 del Convenio 169 de la OIT, que delimitan el derecho colectivo al territorio de los pueblos indígenas.

Artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, que delimita el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre aquellas medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles directamente.





Foto: Diego Pérez / SPDA

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este documento procura contribuir a la construcción o el desarrollo de una gobernanza más efectiva de las carreteras secundarias en la Amazonía. Al recabar, organizar y analizar información sobre vías y trochas regionales y locales no solo buscamos aumentar el conocimiento de expertos e investigadores interesados, sino también poner a disposición del público general a través de este documento (y del manual que lo acompaña)³³ conceptos y una visión panorámica de las herramientas legales que es posible esgrimir para evitar, reducir o mitigar los impactos ambientales que las carreteras subnacionales generan en el bosque amazónico.

El horizonte de las acciones de la Clínica Jurídica Ambiental PUCP es que haya consideraciones ambientales incorporadas en los procesos de toma de decisión y en las etapas más tempranas de la planificación de proyectos. Pero también buscamos que se deje de lado la concepción según la cual el desarrollo social y la sostenibilidad ambiental constituyen metas diametralmente opuestas. Es prioritario comprender que defender preocupaciones ecológicas no significa renunciar al crecimiento económico.

Como se puede apreciar en la segunda parte del documento, las estrategias legales con las que se puede hacer frente a los impactos ambientales de

las carreteras secundarias son de distinta índole. En ese sentido, existe un amplio abanico de enfoques y abordajes para procurar que estos proyectos se desarrollen en el marco de la legalidad socioambiental. Sin embargo, es crucial no perder de vista que a pesar de que las estrategias legales que hemos presentado son de distinta naturaleza (desde denuncias administrativas hasta solicitudes internacionales) estas herramientas no constituyen realmente mecanismos para resolver los aspectos estructurales que condicionan la concepción, diseño e implementación de proyectos de carreteras secundarias, sino que responden a mecanismos de acceso a la justicia ambiental prioritariamente.

La gobernanza ambiental efectiva depende en gran medida de las capacidades y recursos de las entidades que la tienen a su cargo. Los gobiernos subnacionales cuentan con pocas capacidades técnicas especializadas para diseñar los expedientes técnicos y para ejecutar los proyectos por sí mismos. Dichos aspectos se traducen en impactos ambientales considerables debido al mal diseño y deficiencias en la ejecución. Asimismo, las bases de los concursos de obra pública y los expedientes técnicos comúnmente no establecen ni diferencian con claridad las obligaciones ambientales entre el contratista y el gobierno subnacional respecto de la ejecución de las medidas de manejo ambiental del proyecto de inversión.

³³ El manual puede encontrarse en las plataformas virtuales de la Clínica Jurídica Ambiental PUCP.





Foto: Diego Pérez / SPDA

Pero los problemas institucionales no solo se encuentran en los niveles regional y local. El sector Transportes presenta también serias deficiencias en su capacidad de fiscalizar ambientalmente los proyectos de carreteras. A pesar de ello, aún no se ha efectivizado la transferencia de la función de supervisión, fiscalización y sanción hacia el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Es urgente que haya avances en este sentido.

Varios temas importantes requieren de una atención inaplazable en términos legales para evitar que ocurran más casos que queden fuera del modelo institucional y de gestión de estos proyectos de inversión. La capacidad técnica de los gobiernos subnacionales para su desarrollo, así como la capacidad de establecer una regulación concordante con los impactos ambientales que esta infraestructura vial suele generar y la capacidad del Estado para hacer cumplir el mandato legal de garantizar un medio ambiente sano y sostenible son algunos de estos puntos clave.

El actual contexto sanitario global también demanda una especial vigilancia a las carreteras planificadas en la Amazonía peruana. Es posible que en el marco de la recuperación económica muchas inversiones se concentren en infraestructura vial principalmente en ámbitos subnacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, José. 2018. "Bosques y pueblos indígenas frente al cambio climático y la globalización", en *Deforestación en tiempos de cambio climático*, editado por Alberto Chirif, 61-82. Lima: IWGIA.
- Arroyave, M.P., C. Gómez, M.E. Gutiérrez, D.P. Múnera, P.A. Zapata, I.C. Vergara, L.M. Andrade, y K.C. Ramos. 2006. "Impactos de las carreteras sobre la fauna silvestre y sus principales medidas de manejo". *Revista EIA* 5: 45-57.
- Barrantes, Roxana y Manuel Glave, eds. 2014. *Amazonía Peruana y Desarrollo Económico*. Lima: GRADE.
- Dammert, Juan Luis. 2019. "Environmental and Social Safeguards for Infrastructure Projects in the Southern Peruvian Amazon." In *Development Banks and Sustainability in the Andean Amazon*, edited by Rebecca Ray, Kevin P. Gallagher, and Cynthia A. Sanborn, 135-174. New York: Routledge.
- DAR. 2015. *La transformación del Bosque. Titulación de predios y cambio de uso de suelos en la Amazonía peruana*. Lima: DAR.
- Dourojeanni, Marc. 2016. "Las carreteras y el impacto ambiental en los bosques tropicales". *Actualidad Ambiental*. Acceso: 18 mayo de 2019. <http://www.actualidadambiental.pe/?p=38040>
- Dourojeanni, Marc. 2013. *Loreto sostenible al 2021*. Lima: DAR.
- Dourojeanni, Marc, Alberto Barandiarán y Diego Dourojeanni. 2009. *Amazonía peruana en 2021*. Lima: SPDA, DAR, ICAA.
- Finer, M., y N. Mamani. 2018. "Deforestación en la Amazonía Andina (tendencias, hotspots, drivers)". MAAP Síntesis #3. <https://maaproject.org/2018/sintesis3/>
- Finer, M., y N. Mamani. 2020. "Deforestación en la Amazonía 2020". MAAP: 136. <https://maaproject.org/2021/amazon-2020/>
- Finer M. y S. Novoa. 2015. "Sierra del Divisor – New logging road crosses northern section of Reserve Zone". MAAP: 15: <https://maaproject.org/2015/09/image15-sierra-divisor/>
- Finer, M., L. Paz, S. Novoa, y L. Villa L. 2020. "Identificando Tala Ilegal en la Amazonía Peruana." MAAP: 123. <https://maaproject.org/2020/tala-ilegal/>
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 2018. *Global Warming of 1.5°C*. Geneva: IPCC. https://report.ipcc.ch/sr15/pdf/sr15_spm_final.pdf
- Jara, Bryan. 2019. "Carretera Yurimaguas-Jeberos (Loreto): Omisiones que generaron una pérdida de casi 2 millones de soles". SPDA Actualidad Ambiental. 4 de noviembre. <https://www.actualidadambiental.pe/opinion-carretera-yurimaguas-jeberos-loreto-omisiones-que-generaron-una-perdida-de-casi-2-millones-de-soles/>

- Joshi, Apoorva y Morgan Erickson-Davis. 2015. "A critical gift: Peru rejoices as a new national park is born." *Mongabay*. 10 de noviembre. <https://news.mongabay.com/2015/11/a-critical-gift-peru-rejoices-as-a-new-national-park-is-born/>
- Lanly, Jean Paul. 2003. "Los factores de la deforestación y de la degradación de los bosques". Presentación en el XII Congreso Forestal Mundial. http://www.fao.org/3/XII/MS12A-S.htm#P10_107
- Martino, Diego. 2007. "Deforestación en la Amazonía: principales factores de presión y perspectivas". *Revista del Sur*, 169: 3-22.
- Matricardi, E.A.T., D.L. Skole, O. Bueno Costa, M.A. Pedlowski, J.H. Samek, y E. Pereira Miguel. 2020. "Long-term forest degradation surpasses deforestation in the Brazilian Amazon". *Science* 369: 1378-1382.
- McKenney, Bruce. Sara Mascola, Ana Cristina Barros, Karen Oliveira, y Luis Davalos. 2018. "An assessment of territorial planning: findings and recommendations for addressing large-scale infrastructure development in the Amazon". *The Nature Conservancy*. <https://www.nature.org/content/dam/tnc/nature/en/documents/Full%20Territorial%20Planning%20Assessment%20-%20Final1.pdf>
- Ministerio del Ambiente. 2011. *Mapa de deforestación de la Amazonía peruana*. Lima: MINAM.
- Ministerio del Ambiente. 2016. *La conservación de bosques en el Perú (2011-2016)*. Lima: MINAM <http://www.minam.gob.pe/informesectoriales/wp-content/uploads/sites/112/2016/02/11-La-conservaci%C3%B3n-de-bosques-en-el-Per%C3%BA.pdf>
- Ministerio de Cultura. Sin fecha. Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios. Acceso: 28 de junio de 2021: <https://bdpi.cultura.gob.pe/>
- Moore, Thomas. 2018. "La deforestación en Madre de Dios y sus implicancias para los pueblos originarios", en *Deforestación en tiempos de cambio climático*, editado por Alberto Chirif, 195-222. Lima: IWGIA.
- Mora, Carol y Bryan Jara. 2021. ¿Las leyes declaratorias de interés nacional o necesidad pública de carreteras son solo declaratorias? SPDA Actualidad Ambiental. 14 de junio. <https://www.actualidadambiental.pe/opinion-las-leyes-declaratorias-de-interes-nacional-o-necesidad-publica-son-solo-declaratorias/>
- Novoa, S., M. Finer y E. Samochuallpa. 2017. "Hotspots de Fuegos en la Amazonía Peruana en 2016". MAAAP: 53. <https://maaproject.org/2018/hotspots-peru-2017/>
- Orellana Molina, Daniel. 2012. "Determinantes de la deforestación en la Amazonía". *Revista Interamericana de Ambiente y Turismo* 8, 1: 17-25.
- Ráez Luna, Ernesto y Dourojeanni, Marc. 2016. *Los principales problemas ambientales políticamente relevantes en el Perú*. Lima: MINAM. <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/principales-problemas-ambientales-politicamente-relevantes-peru>
- Romo, Vanessa. 2019a. "Perú: nuevas vías atraviesan territorio indígena y desatan deforestación". *Mongabay*. 14 de mayo. <https://es.mongabay.com/2019/05/peru-trapecio-amazonico-deforestacion-indigenas-carreteras-vias/>
- Romo, Vanessa. 2019b. "Perú: el camino que cruza el Parque Nacional Sierra del Divisor". *Mongabay*. 29 de mayo. <https://es.mongabay.com/2019/05/peru-via-parque-nacional-sierra-del-divisor/>
- Serra Vega, José. 2018. "El proyecto de línea de transmisión eléctrica Moyobamba-Iquitos, como motor de deforestación". en *Deforestación en tiempos de cambio climático*, editado por Alberto Chirif, 127-148. Lima: IWGIA.
- Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). Sin fecha. "Sierra del Divisor". Acceso de 30 de julio de 2021. <https://www.sernanp.gob.pe/sierra-del-divisor>

- Servicio Nacional Forestal (SERFOR). 2015. "Interpretación de la dinámica de la deforestación en el Perú y lecciones aprendidas para reducirla". Documento de trabajo. <http://siar.minam.gob.pe/puno/sites/default/files/archivos/public/docs/interpretacion-de-la-dinamica-de-la-deforestacion.pdf>
- Sierra Praeli, Yvette. 2019. "Nuevo mapa analiza la relación entre caminos forestales y tala ilegal en la Amazonia peruana". *Mongabay*. 22 de abril. <https://es.mongabay.com/2019/04/peru-mapa-caminos-forestales-tala-ilegal-amazonia/>
- SPDA Actualidad Ambiental. 2019a. "El problema de las carreteras en la Amazonía resumido en 5 puntos". 22 de marzo: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=55059>
- SPDA Actualidad Ambiental. 2019b. "Loreto: Denuncia penal por construcción ilegal de carretera en Parque Nacional Sierra del Divisor llega a instancias decisivas". 6 de diciembre. <https://www.actualidadambiental.pe/loreto-denuncia-penal-por-construccion-ilegal-de-carretera-en-parque-nacional-sierra-del-divisor-llega-a-instancias-decisivas/>
- Trinidad, Carlos. 2018. "¿Las leyes "declarativas" tienen efectos? A propósito de la Ley 30723 que declara de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera y el mantenimiento de trochas carrozables en Ucayali". <http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2018/02/Análisis-jur%C3%ADdico-a-la-Ley-30723-que-fomenta-carreteras-en-la-Amazon%C3%ADa-de-Ucayali.pdf>
- UNESCO. 2019. "Bioma". *Tesaurus de la UNESCO*. Acceso: 18 mayo 2019. <http://vocabularies.unesco.org/browser/thesaurus/es/page/concept4050>
- Vicuña Miñano, Edgar y otros. 2018. "El sumidero de carbono en los bosques primarios amazónicos es una oportunidad para lograr la sostenibilidad de su conservación". *Folia Amazónica* 27, 1: 101-109. http://www.rainfor.org/upload/publication-store/2019/Vicuna_Minano_etal_2019.pdf
- Villa, L., y M. Finer. 2019. "Detecting Illegal Logging in the Peruvian Amazon". MAAP: 99. https://maaproject.org/2019/detect_illegal_logging
- WWF. 2011. *Iniciativa Amazonía viva. Un enfoque integral para la conservación del bosque tropical y la cuenca más grande del mundo*. Brasilia: WWF.
- WWF. 2018. *Informe planeta vivo - 2018: Apuntando más alto*. Gland: WWF. <https://wwf.panda.org/es/?337503/IPV2018>
- Zanetti, Ederson Augusto y otros. 2017 *Cambio climático y políticas públicas forestales en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Yrigoyen Fajardo, Raquel Z. 2013. *Litigio Estratégico en Derechos Indígenas. La experiencia de la Comunidad Nativa "Tres Islas"*. Lima: GIZ.







A N E X O

SISTEMATIZACIÓN DE LOS CASOS POR REGIÓN

En este anexo, presentamos una breve sistematización por región de la información de los procedimientos o procesos legales relacionados con carreteras secundarias que ha recabado la Clínica Jurídica Ambiental PUCP. Si bien recogimos información sobre otros casos además de los listados en las siguientes páginas, aquí priorizamos los detalles de las vías ubicadas en las regiones de la Amazonía.

1. MADRE DE DIOS

#	Caso	Impactos/afectaciones	Entidad	Proceso	Etapas	ANP	Comunidad	Ubicación	Fecha	Estado (al 2019)	Imputados
1	Construcción de la Carretera Santo Domingo-Comunidad Quispicanchino en la zona de amortiguamiento Reserva Nacional Tambopata	No se cuenta con la opinión técnica del SERNANP	MINAM Ministerio Público SERNANP	Penal	En curso	Reserva Nacional Tambopata	Comunidad Quispicanchino	Comunidad de Quispicanchino, distrito de Laberinto, provincia de Tambopata	2015	Investigación Preliminar de la Fiscalía. Ya concluyó su investigación preparatoria la FEMA de Madre de Dios. Se requirió un informe documentado a la Presidencia del Gobierno Regional de Madre de Dios al respecto	- Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones del Gobierno Regional de Madre de Dios. - Luis Otsuka (Gobernador Regional)
2	Apertura y habilitación de una trocha carrozable en Nuevo Edén-Shipiteari, en la zona de amortiguamiento de la Reserva Comunal de Amarakaeri	No se cuenta con la opinión técnica del SERNANP	MINAM SERNANP Ministerio Público	Penal	En curso	Reserva Comunal de Amarakaeri	Comunidad de Shipetari	Localidad Nuevo Edén, distrito y provincia de Manu	2015	Se inició la investigación en la Fiscalía Mixta del Manu por la comisión del delito contra los recursos naturales en agravio del estado. Posteriormente fue derivada a la Fiscalía provincial del Ministerio Público del Distrito Fiscal de Madre de Dios. Se amplió investigación contra Luis Otsuka, el gobernador regional	- Gobierno Regional de Madre de Dios (Reynaldo Rivas Davila, representante de la Sub Región Manu) - Luis Otsuka (Gobernador Regional)
		Desbosque	SERFOR	Denuncia administrativa	En curso				2015	Se ha realizado la denuncia ante la FEMA de Madre de Dios. Se ha atribuido responsabilidad al Gobierno Regional, como producto de la ejecución de la obra "Rehabilitación del Camino Vecinal Nuevo Edén-Puerto Shipetari", que forma parte del proyecto de inversión pública denominado "Mejoramiento de las condiciones para lograr un adecuado desarrollo de las socio-económicas de los distritos de Fitzcarrald y Manu"	Gobierno Regional Madre de Dios
3	Proyecto de construcción de carretera entre el sector denominado Maronal y Boca Manu	Desbosque	SERFOR	Denuncia administrativa	En curso		Comunidad de Diamante	Comunidad Nativa Diamante y el sector Maronal en el distrito de Fitzcarrald, provincia de Manu	2015	Se ha denunciado la falta de autorización de desbosque aprobada por SERFOR. Las investigaciones para la determinación de las responsabilidades administrativas y las medidas correctivas correspondientes han concluido	- 200 personas (aprox.) de las Comunidades Nativas Diamante, Puerto Azul, e Isla de los Valles - Pobladores de Boca Manu Gobierno Regional de Madre de Dios
4	Construcción del Puente Herrera, en el corredor turístico de Tambopata	No se contó con certificación ambiental al realizar movimientos de tierra que afectaron el cauce del río y que, por ende, podrían causar inundaciones	OEFA ANA	Denuncia administrativa Procedimiento administrativo sancionador	Finalizada En curso	Corredor Turístico de Tambopata		Localidad de Isuyama, distrito y provincia de Tambopata	2018 2018	La Dirección General de Asuntos Ambientales del MTC informó que había programado una supervisión a la zona afectada para el segundo trimestre de 2019. La denuncia ha sido atendida tanto por las instancias del MTC como de la ANA La ANA informó que el Gobierno Regional de Madre de Dios solicitó autorización para la ejecución de obras en fuentes naturales de agua y en infraestructura hidráulica multisectorial, en el marco del proyecto "Mejoramiento de la Red Vial Departamental MD-102 Tramo Chapajal-Embarcadero Botafogo, distrito y provincia de Tambopata". Sin embargo, dicho trámite se encuentra suspendido a la fecha. En ese sentido, se ha iniciado un procedimiento administrativo sancionador al Gobierno Regional de Madre de Dios por la ejecución o modificación de obras hidráulicas sin autorización de la ANA.	MTC ANA Gobierno Regional de Madre de Dios
5	Apertura de trocha de 4 km (aprox.) para realizar cobros indebidos por el acceso a dicho camino valiéndose de su derecho de concesión.	Cambio de uso de la tierra y desbosque sin autorización	SERFOR	Denuncia administrativa	Atendida			Concesión 17-TAM/C-OPB-J-273-03	2017	La FEMA de Madre de Dios, la Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Madre de Dios y la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales han recibido documentación sobre el caso. El Gobierno Regional de Madre de Dios ha coordinado con la FEMA y el Centro de Monitoreo de Deforestación y Tala Ilegal, como integrantes del Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna, para que actúen conforme a sus competencias establecidas.	Genaro Concho Gutierrez y otros Gobierno Regional de Madre de Dios
6	Apertura de una carretera para extracción dentro de las concesiones de reforestación	Tala ilegal	SERFOR	Denuncia administrativa	Atendida		Comunidad La Victoria (FENAMAD), ríos Las Piedras	Concesión de forestación y reforestación 17-TAM/C-FYR-A-137-06	2017	OSINFOR y el Gobierno Regional de Madre de Dios han recibido documentación sobre el caso para tomar las acciones pertinentes en el marco de sus competencias.	Antonio Fenandini Guerrero
7	Caso de la Comunidad Nativa Tres Islas	Tala ilegal de madera, deforestación, deterioro del medio ambiente debido a minería artesanal	IIDS	Constitucional	Finalizada	Carretera	Comunidad Tres Islas	Sub-cuenca del Río Madre de Dios en el Distrito de Tambopata, Provincia de Tambopata, Departamento de Madre de Dios	2011	Se declaró fundada la demanda de hábeas corpus, por haberse acreditado la violación del derecho a la libertad de la Comunidad Nativa Tres Islas	Mineros y madereros ilegales

2. Loreto

#	Caso	Impactos/afectaciones	Entidad	Proceso	Etapas	ANP	Comunidad	Ubicación	Fecha	Estado	Imputados
1	Apertura de una carretera ubicada en la ciudad de Orellana de 20 km (aprox.) a solo 2 km de la Zona Reservada Sierra del Divisor (luego Parque Nacional)	Amenaza a los objetivos de creación de la ANP. La carretera promovería la invasión, el cambio de uso de los suelos, tala ilegal, deforestación, entre otros impactos	MINAM	Penal	En curso	Parque Nacional Sierra del Divisor		Orellana, distrito Vargas Guerra, provincia de Ucayali	2012	Se pone en conocimiento de la Fiscalía Especializada en materia ambiental. Investigación Preliminar Fiscalía	Leovigildo Guzmán Chávez (representante del Consorcio Maderero SAC)
			SERNANP								
			CEDIA								
	Deforestación	SERNANP	PAS	Finalizado				2015	La Jefatura del Parque Nacional Sierra del Divisor y el SERNANP han dispuesto la sanción administrativa por infracción al ANP al haber aperturado una carretera al interior del Parque Nacional		
				Contencioso administrativo	En curso				2016	Nulidad de las resoluciones de la Jefatura del Parque Nacional Sierra del Divisor y del SERNANP	
2	Proyecto de vía carrozable Matanza-Requena, en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Matsés	Contaminación ambiental por la afectación a fauna silvestre	OEFA	Denuncia administrativa	Atendida	Reserva Nacional Matsés (zona de mortiguamiento)		Yaquerana	2018	Se solicitó al GOREL y al MTC que cumpla con informar las acciones emprendidas y a los Organos de Control Interno y Supervisión. Hasta 2019, la OEFA no había recibido respuesta.	- Francisco Malca Peña-loza (Gerente Subregional de Yaquerana) - MTC - Gobierno Regional de Loreto
3	Carretera Bellavista-Mazán- Salvador-El Estrecho	Amenaza a los objetivos de creación del Área de Conservación Regional. No se realizó consulta previa	Defensoría del Pueblo	Recomendación		Área de Conservación Regional Majuna-Kichwa y Ampiyacu Apayacu			2014	La Defensoría solicitó al MTC información sobre el estado del proyecto y las medidas adoptadas para garantizar la consulta previa y las coordinaciones efectuadas con SERNANP y el Gobierno Regional para cautelar la protección del Área de Conservación Regional. Provias Descentralizado señaló que SERNANP no otorgó la compatibilidad a los tramos en los que la carretera se superponía al Área de Conservación Regional, por lo que solicitaron al Gobierno Regional reformular la propuesta.	MTC
4	Ampliación de nuevas vías carrozables en la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Cordillera Azul	Cambio de uso de suelo, tala ilegal, tráfico de tierras.	SERFOR	Denuncia administrativa		Parque Nacional Cordillera Azul (zona de amortiguamiento)			2015	SERNANP informó los resultados del Monitoreo de Cambio de Cobertura Vegetal en la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Cordillera Azul. Señalan que se observa la ampliación de nuevas vías carrozables.	Gobierno Regional de Loreto
5	Carretera Yurimaguas-Jeberillos (primer y segundo tramo)	Desboque sin autorización ni Estudio de Impacto Ambiental. Ello ha generado daño al medio ambiente y la vulneración de derechos colectivos de la población indígena	SPDA Clínica Jurídica Ambiental PUCP	Denuncia administrativa	En curso		Comunidades de los pueblos indígenas shawi y shiwilu	Provincia Alto Amazonas	2019	Hay denuncias administrativas y penales considerando 5 aspectos: falta de certificación ambiental, autorización de desbosque, fiscalización ambiental, delitos ambientales y consulta previa	- Consorcio Jeberos - Gobierno Regional de Loreto - MTC
6	Carretera para realizar la extracción de recursos forestales maderables (25 km aprox.)	Deforestación	SERNANP	Penal	En curso	Parque Nacional Sierra del Divisor			2014	Se constató la presencia de dos tractores en funcionamiento usados con la finalidad de hacer una carretera para realizar la extracción de recursos forestales maderables. Un sobrevuelo en la zona permitió dar cuenta de la magnitud del daño causado.	Jorge Hidalgo
											Carlos Atalaya Huamán

3. Ucayali

#	Caso	Impactos/ afectaciones	Entidad	Proceso	Etapas	ANP	Comunidad	Ubicación	Fecha	Estado	Imputados
1	Mejoramiento y ampliación de la carretera Federico Basadre	Contaminación ambiental. Afectación de los caños naturales y drenes, ocasionando acumulación de desmonte y otros materiales. Debido a las constantes lluvias, esto genera inundaciones en las viviendas y afecta la salud y la vida de las personas.	OEFA	Denuncia administrativa	Atendida			Carretera Tingo María- Aguaytía-Pucallpa (kilómetros 5 al 15)	2017	Hay 2 denuncias sobre el mismo caso. El MTC informa que se cuenta con certificación ambiental para proceder.	MTC
2	Trocha carrozable en la zona de amortiguamiento de la Reserva Comunal de Purús, (22 km aprox.)	Desbosque	SERNANP	Penal	En curso	Reserva Comunal Purús (zona de amortiguamiento)			2013	Fiscal Responsable: Dr. Berly Rodríguez Sandoval. 2da FEMA de Ucayali, Juzgado Penal de Investigación Preparatoria de Purús	- Roberto Fasabi Rengifo - Carlín Ríos Lozano - Vidal Ríos Yumbato
3	Apertura de la trocha carrozable Sinaí-Charuya en la Reserva Comunal El Sira	Pérdida de cobertura boscosa en ANP y su zona de amortiguamiento	SERNANP	Penal	En curso	Reserva Comunal El Sira		Honoría, Puerto Inca	2015	El alcalde de la zona manifiesta que con maquinarias de la municipalidad abrieron y ampliaron la trocha carrozable a pedido de los miembros del Caserío Monte Sinaí sin presentar ningún expediente técnico ni proyecto para dicha labor.	Alcalde de la Municipalidad Distrital
4	Carretera cerca a la Zona Rervada Sierra del Divisor (hoy Parque Nacional)	Desbosque y tala ilegal	SERFOR	Denuncia administrativa	En curso	Parque Nacional Sierra del Divisor	Comunidad Saposoa y Comunidad Chachibai	Distrito de Callejón, provincia de Coronel Portillo	2015	Se solicitó información sobre documentación presentada por las comunidades a la ATFFS Pucallpa y Contamana sobre los trabajos de desboque y los POAs aprobados entre los años 2010 al 2015.	- Comunidad Saposoa - Comunidad Chachibai

4. San Martín

#	Caso	Impactos/afectaciones	Entidad	Proceso	Etapas	ANP	Comunidad	Ubicación	Fecha	Estado	Imputados
1	Apertura de trocha carrozable (8 km aprox.) en la zona de amortiguamiento del Área de Conservación Regional Cordillera Escalera	Amenaza a los objetivos de creación del Área de Conservación Regional. Afectación de la flora y fauna, sin contar presuntamente con opinión técnica de compatibilidad ni con Estudio de Impacto Ambiental.	OEFA	Denuncia administrativa	En curso	Área de Conservación Regional Cordillera Escalera		Quebradas Limorarca, Balsayacu y Morana, sector Alta Marona	2017	La ANA Huallaga derivó la denuncia a la Autoridad Regional Ambiental del Gobierno Regional de San Martín para que se informe sobre las acciones realizadas (o que proyecte realizar) para atender la problemática ambiental denunciada. Al no recibir respuesta, se remitió coía al Organo de Control Interno. La Dirección General de Asuntos Ambientales del MTC comunicó que se recomendó reprogramar la acción de supervisión (prevista para el segundo trimestre de 2018) para el segundo trimestre del año 2019.	Municipalidad Distrital de Chazuta
2	Apertura de una trocha carrozable (5 km aprox.) en la zona de amortiguamiento del Área de Conservación Regional Cordillera Escalera	Afectación de formaciones boscosas y fuentes de agua	OEFA	Denuncia administrativa	En curso	Área de Conservación Regional Cordillera Escalera	Comunidad Yurilamas	Comunidad Nativa Yurilamas	2017	La Subdirección de Seguimiento de Entidades de Fiscalización Ambiental derivó la denuncia a ANA Huallaga para que se informe sobre las acciones realizadas (o que proyecte realizar) para atender la problemática ambiental denunciada. La Dirección General de Asuntos Ambientales del MTC comunicó que la trocha carrozable en cuestión no contaba con certificación ambiental.	Municipalidad Distrital de Lamas
			Gobierno Regional de San Martín	Procedimiento administrativo sancionador	En curso	Área de Conservación Regional Cordillera Escalera	Comunidad Yurilamas		2018	La Autoridad Regional Ambiental del Gobierno Regional de San Martín comunicó que cumplió con efectuar acciones de supervisión ambiental en la zona afectada y se inició un procedimiento administrativo sancionador contra la Comunidad Nativa de Yurilamas.	Comunidad Nativa Yurilamas
		Deforestación y transporte con fines de comercio ilícito	Ministerio Público	Penal	En curso	Área de Conservación Regional Cordillera Escalera	Comunidad Yurilamas	Comunidad Nativa Yurilamas	2017	El Juicio Oral estaba programado para el 26 de abril de 2019. Se recabó el informe técnico remitido por la autoridad regional.	Jairo Paima Tapullima, (Apu de la Comunidad Nativa Yurilamas)
3	Extracción de material agregado de la cantera del río Sisa para la obra "Contrato de Gestión Vial por Niveles de Servicio de la Red Regional Alto Huallaga-Bajo Mayo-Bajo Huallaga"	Afectación al cauce del río sin ningún tipo de permiso otorgado por la municipalidad distrital	OEFA	Denuncia administrativa	Finalizada			Alto Huallaga, Bajo Mayo y Bajo Huallaga	2015	La Administración Local de Agua Huallaga Central comunicó que en la inspección realizada el 11 de noviembre de 2014 no encontró evidencias observables de malas prácticas de extracción de material de acarreo pues han desaparecido por el paso del tiempo y la crecida del río Sisa.	Consortio que realiza la obra
4	Mejoramiento y ensanchamiento del camino de herradura desde el puente del río Serranoyacu hasta el caserío El Triunfo, atravesando la zona de amortiguamiento y el interior del Bosque de Protección Alto Mayo	Deforestación y erosión de suelos	SERNANP	Penal	En curso	Bosque de Protección Alto Mayo		Bosque de Protección Alto Mayo	2011		Pobladores del caserío El Triunfo
5	Apertura de una trocha carrozable desde el sector Alto Nieva hasta el sector Villa Hermosa, en la zona de amortiguamiento del Bosque de Protección Alto Mayo		SERNANP	Penal	En curso	Bosque de Protección Alto Mayo		Desde el sector Alto Nieva hasta el sector Villa Hermosa	2018	La inspección fiscal en noviembre de 2018 constató la apertura de la trocha carrozable.	
6	Apertura y ampliación de una trocha carrozable hacia el sector Agua Blanca, en la zona de amortiguamiento del Bosque de Protección Alto Mayo		SERNANP	Penal	En curso	Bosque de Protección Alto Mayo		Sector Puerto del Valle, río Mayo, Caserío San Juan del Mayo, provincia de Rioja,	2018	La Policía Nacional del Perú y los guardaparques del Bosque de Protección Alto Mayo constataron en 2018 trabajos de apertura y ampliación de una trocha carrozable en la zona de amortiguamiento.	

5. Amazonas

#	Caso	Impactos/afectaciones	Entidad	Proceso	Etapas	ANP	Comunidad	Ubicación	Fecha	Estado	Imputados
1	Cuadras 3, 4 y 5 de la Avenida Aeropuerto (salida a Huancas)	Contaminación atmosférica	OEFA	Denuncia administrativa	En curso			Distrito y provincia de Chachapoyas	2018	La Dirección General de Asuntos Ambientales del MTC solicitó a la Municipalidad Provincial de Chachapoyas que informe sobre las acciones de supervisión realizadas (o que proyecta realizar) para dar por atendida la denuncia.	Municipalidad Provincial de Chachapoyas
2	Construcción de carretera desde la ciudad de Chuquibamba	Deforestación, contaminación ambiental (afectación de zonas agrícolas y ganaderas) y daño al patrimonio cultural. Han tapado ríos y construido pozos ciegos sin tapar y los desechos fecales se encuentran al aire libre, contaminando el medio ambiente	OEFA	Denuncia administrativa	Finalizada			Cabecera de la cuenca del distrito de Chuquibamba, provincia de Chachapoyas	2017	En abril de 2019 se efectuaron acciones de supervisión ambiental en la zona afectada y se verificó que las aguas que discurren por los diferentes ríos y quebradas del sector Yana Rumi hasta el sector Shique lo hacen con normalidad. El Gobierno Regional de Amazonas debe gestionar un Programa de Adecuación Ambiental y Manejo Ambiental para la etapa de operación del proyecto.	Empresa Consorcio Vial Chuquibamba (contratada por el Gobierno Regional de Amazonas)
3	Proyecto de asfaltado de la carretera Bagua-Cajarujo	Rupturas de tuberías de agua, destrozado de las calles, ruido y sobre todo elevados niveles de polvo	OEFA	Denuncia administrativa	Finalizada			Carretera Bagua-Cajarujo, distrito de Peca, provincia de Bagua	2012	La Oficina Desconcentrada de Amazonas informó la no persistencia de la problemática ambiental denunciada. La Oficina Desconcentrada de la OEFA en Amazonas determinó no pertinente reiterar el requerimiento de información realizado al MTC.	
4	Trocha carrozable (2 km aprox.) al interior del Bosque de Protección Alto Mayo	No se contaba con las autorizaciones de las autoridades competentes	Ministerio Público	Penal	En curso	Bosque de Protección Alto Mayo		Sector Alto Nieva, distrito de Yambrasbamba, provincia de Bongará	2018	Se ha formalizado la investigación preparatoria. Se ha llevado una inspección fiscal y se ha tomado declaración. Se ha remitido un requerimiento a la ARA, a la Municipalidad Distrital de Yambrasbamba y a la Municipalidad Provincial de Bongará para que emitan un informe sobre el Estudio de Impacto Ambiental que se haya elaborado para la apertura de la trocha carrozable.	Municipalidad Distrital de Yambrasbamba
5	Realización de trabajos preliminares de limpieza y colocación de puntos referenciales para un camino vecinal hacia Alto Quitaya	Deforestación	Ministerio Público	Penal	En curso		Comunidad Chisquilla	sector Gonta, distrito de Chisquillas, provincia de Bongará	2018	La FEMA de Bongará formalizó la investigación preliminar. Exhortó a la Municipalidad Distrital de Chisquilla a que emita un informe documentado y se abstenga de continuar con la apertura de trocha carrozable bajo apercibimiento de ser denunciados penalmente.	Municipalidad Distrital de Chisquilla
6	Construcción de una carretera (1 km aprox.) entre el anexo de San Miguel de Luvín y el cementerio general de ese anexo	Derrumbe que afectó una vertiente de agua	Ministerio Público	Penal	En curso			Sector Infiernillo, anexo de San Miguel de Luvín, distrito de Santo Tomás, Provincia de Luya	2016	La sentencia fue apelada. Una sentencia absolutoria fue emitida por el Poder Judicial en diciembre de 2018. Esta fue impugnada por la FEMA de Chachapoyas. Ejecución de sentencia	Bartolome Trujillo Diaz (alcalde distrital de Santo Tomás)
7	Construcción de una carretera desde el sector conocido como Cruce de los Muertos o Pata Gallina hacia el sector Gramalote		Ministerio Público	Penal	En curso			Pisuquia, provincia de Luya	2018	La FEMA de Chachapoyas ha llevado a cabo su investigación preparatoria.	Municipalidad Distrital de Pisuquia
8	Construcción de la obra "Creación del Camino Vecinal Yerbabuena a San Francisco de Tintin"	Arrojo de desmonte producto del corte de cerro hacia las partes bajas, afectando los bosques naturales. Además se taló árboles en el lugar	Ministerio Público	Penal	En curso			Santo Tomás, Luya.	2019	La FEMA de Chachapoyas ha realizado su investigación preliminar	Consorcio Vial Tintin, cuyo representante legal es Carlos Alberto Díaz Vela
9	Construcción de una carretera o trocha carrozable que iniciaría en el distrito del Maino y tendría como destino el anexo Tolpin	Arrojo de desmonte producto del corte de cerro hacia las partes bajas. Además, los cortes de altura son de 3 a 4 metros y la trocha carrozable es de 3 a 4 metros de ancho	Ministerio Público	Penal	En curso			San Isidro del Maino, Chachapoyas	2019	Se ha llevado a cabo la investigación preliminar. Se emitió disposición en 2019 para abrir la investigación.	Pinedo Ruiz y Tuesta



GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION



CLÍNICA
JURÍDICA
AMBIENTAL



PUCP
Facultad de
Derecho