



JUSTICIA AMBIENTAL

Revista Peruana Especializada en la Protección Jurídica del Ambiente del Poder Judicial

Vol. 2, n.º 2, enero-diciembre, 2022, 31-41

Publicación anual. Lima, Perú

ISSN: 2810-8353 (En línea)

10.35292/justiciaambiental.v2i2.621

La Política Nacional del Ambiente en el Perú y el respeto a los derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas frente a la degradación forestal

National Environmental Policy in Peru and respect for the customary rights of indigenous peoples in the face of forest degradation

JOSÉ RONALD VÁSQUEZ SÁNCHEZ

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

(Lima, Perú)

Contacto: jose.vasquez5@unmsm.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0001-7876-6303>

CARLA NICOLLE BAUTISTA PACHECO

Universidad César Vallejo

(Lima, Perú)

Contacto: cbautistapa20@ucvvirtual.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0003-1533-3898>

FABIAN GUILLERMO PUMACAYO RIOS

Universidad César Vallejo

(Lima, Perú)

Contacto: fpumacayor@ucvvirtual.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0002-1949-9580>

ROSA LUCERO RIVADENEYRA BRENIS

Universidad César Vallejo

(Lima, Perú)

Contacto: rrivadeneyra@ucvvirtual.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0001-9411-2166>

GERALDINE ELIZABETH RODRÍGUEZ JULCA

Universidad César Vallejo

(Lima, Perú)

Contacto: grodriiguezju@ucvvirtual.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0001-6160-9643>

RESUMEN

La degradación forestal de la Amazonía es una problemática latente y progresiva que altera los ecosistemas de los seres vivos que la habitan, donde los más afectados son los pueblos indígenas que, por costumbres ancestrales transmitidas de generación en generación, utilizan los recursos de la naturaleza como fuente de sustento. Con el objetivo de mitigar dicha problemática, el Estado ha formulado la Política Nacional del Ambiente con metas que deberán cumplirse para el 2030. En ese contexto, el presente artículo de investigación tiene como finalidad evidenciar si la Política Nacional del Ambiente, al momento de emitir lineamientos para la protección de los bosques, vela por los derechos consuetudinarios de las comunidades indígenas.

Palabras clave: Política Nacional del Ambiente; derechos consuetudinarios; pueblos indígenas; degradación forestal.

ABSTRACT

Forest degradation of the Amazon is a latent and progressive issue that alters the ecosystems of the living beings that inhabit it, where the most affected are indigenous peoples who, due to ancestral customs passed down from generation to generation, use natural resources as a source of livelihood. In order to mitigate this issue, the Peruvian State has formulated a National Environmental Policy with objectives to be achieved by 2030. In this context, this research aims at demonstrating

whether the National Environmental Policy, when issuing guidelines for forests protection, ensures the customary rights of indigenous communities.

Keywords: National Environmental Policy; customary rights; indigenous peoples; forest degradation.

Recibido: 25/07/2022

Aceptado: 04/10/2022

1. INTRODUCCIÓN

El Perú es un país biodiverso que comparte con Colombia, Ecuador y Brasil una de las zonas boscosas más grandes del planeta: el Amazonas, considerado el pulmón del mundo gracias a su capacidad física, química y orgánica de brindar oxígeno, que contrarresta el calentamiento global y mitiga sus efectos. El Perú es el noveno país en la Tierra con mayor superficie forestal, ya que contiene 72 083 263 hectáreas; y de esta totalidad un 94 % se encuentra en la Amazonía, según datos del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) (2021). Además, estas zonas boscosas refugian a una gran cantidad de seres vivos, quienes viven en interdependencia con el medio ambiente que los rodea; por tanto, guardan una relación de complementariedad para su subsistencia. En tal sentido, resulta fundamental el cuidado de este ecosistema para el bienestar de las futuras generaciones.

En la Amazonía, los que se favorecen con los recursos de los bosques son principalmente los pueblos indígenas, como los wampis, asháninkas, shipibos, yaminahuas, entre otros. Día a día centran su lucha y atención en torno al aumento de la degradación forestal, pues si se diese la inexistencia de los ecosistemas, desaparecerían su identidad cultural, el derecho consuetudinario con respecto a su territorio y su relación con la naturaleza. Conocemos que el vínculo naturaleza-hombre es más fuerte en los pueblos indígenas. Aquella es la fuente de su origen y no existen mejores personas que ellos para involucrarse en la conservación de los bosques.

Cabe destacar que, para nuestros pueblos indígenas, los bosques de la Amazonía significan vida debido a que guardan una relación íntima con su medio de vida y su identidad como pueblo. Dichos bosques sirven como fuente

de ingresos naturales para la recolección de frutas y semillas. Además, son fuentes vitales de materiales de construcción y herramientas, medicinas tradicionales, entre otros. No obstante este vínculo cultural y económico, las políticas gubernamentales han dado carta abierta a la explotación del ecosistema, lo que ha permitido que se deprede grandes hectáreas boscosas y, finalmente, se atente directamente contra los nativos.

Por todo lo expresado, se evidencia que la problemática resultante versa sobre la degradación del ecosistema forestal de los pueblos indígenas, producida por las actividades de explotación de sus recursos para el aprovechamiento económico en el mercado, que trae como consecuencia la pérdida del conjunto de prácticas tradicionales, valores y conocimientos de los pueblos indígenas vinculados a los bosques. Frente a esta problemática, el Estado ha implementado la Política Nacional del Ambiente con metas a mejorar estas disyuntivas para el 2030 de forma que se reduzcan las altas tasas de degradación de los ecosistemas forestales.

Por tanto, el presente artículo de investigación tiene como finalidad evidenciar si la Política Nacional del Ambiente frente a la defensa de los bosques cautela los derechos consuetudinarios de las comunidades indígenas.

2. ANTECEDENTES

Como primer antecedente tenemos a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano, desarrollada en Estocolmo (Suecia) en 1972, la cual inició el debate sobre los problemas ambientales de la deforestación y desencadenó formalmente una conciencia internacional al respecto. Además, dio lugar a la creación de la Estrategia Mundial para la Conservación en 1980, que tiene un enfoque centrado en preservar los recursos naturales y sobre todo su desarrollo sostenible mediante un adecuado mantenimiento de los ecosistemas.

Posteriormente, tenemos la Declaración de los Principios para la Gestión Sostenible de los Bosques, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, desarrollada en Río de Janeiro (Brasil) en 1992, cuyos principios especifican un consenso mundial sobre el orden, la conservación y el desarrollo sostenible de la variedad de bosques. También tenemos el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco sobre el Cambio Climático y la Convención de Lucha contra la Desertificación y la

Sequía, de 1994, los cuales abrieron paso al diálogo entre países sobre el manejo forestal sostenible y su lucha contra la deforestación en aras de llegar a un consenso.

Así como el mundo empezó a colocar en agenda esta problemática ambiental, nuestro país, a través del Decreto Legislativo n.º 1013 del 13 de mayo de 2008, optó por la creación del Ministerio del Ambiente con el fin de conservar el ambiente y asegurar el uso sostenible de las riquezas naturales. Asimismo, mediante el Decreto Supremo n.º 012-2009-MINAM se creó la Política Nacional del Ambiente para el período 2009-2021 (predecesora de la política actual), en donde se establece una base para la conservación del ambiente que consiste en asegurar el uso sostenible, responsable y ético de los recursos naturales para que se permita un adecuado desarrollo del ser humano y una convivencia en armonía con su entorno. También direcciona un lineamiento para la conservación de los bosques; no obstante, no existe ningún desarrollo sobre la relación cultural de los pueblos indígenas.

Con respecto a la perspectiva de los pueblos indígenas, en la investigación realizada por Valqui et al. (2014), podemos desprender el punto de vista del líder achuar del río Huitoyacu, que refirió lo siguiente:

De esa tierra, bosque y aguas sacamos alimentos para vivir, fabricar, construir y elaborar nuestros productos, artesanía y casas [...]. Sacamos todo tipo de recursos del bosque para dar de comer a nuestros hijos y nietos [...]. Aquí vivían nuestros antepasados y dependían de los mismos recursos y la misma tierra y lo cuidaban y lo dejaron como una reserva para nosotros hasta hoy. Por eso vivimos y tenemos vida (p. 19).

Lo mencionado es un claro ejemplo de cómo los pueblos indígenas, a través de su cosmovisión, tradicionalmente relacionan sus actividades cotidianas con la presencia de los bosques con los que cohabitan.

3. DEGRADACIÓN FORESTAL

Según la definición brindada por el Ministerio de Agricultura, Bosques y Medio Ambiente de la República Guinea Ecuatorial (MAGBMA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2018), la degradación forestal hace alusión a los diversos cambios que se dan dentro de

los ecosistemas, los cuales afectan nocivamente sus distintos tamaños, estructuras, funciones y así reducen su capacidad para proporcionar bienes y servicios a quienes dependen de ellos. Por ejemplo, la degradación significa que el bosque aún existe, pero su salud ha disminuido hasta el punto de que ya no puede sustentar a las personas y vidas silvestres aledañas. Una tierra degradada termina convirtiéndose en una tierra infértil, en un páramo donde no es capaz de sobrevivir ninguna especie viva, inclusive la humana.

También existe un término importante que se deslinda de la degradación forestal: la deforestación, que, según Hancock (2019), hace alusión directamente a la eliminación completa de un bosque con el fin de reemplazarlo para motivos extractivos y comerciales. Asimismo, la deforestación es vista como parte del impacto sobre los pueblos indígenas, pues existe una sobreexplotación de los recursos madereros (cortan y deforestan) y así se acaba poco a poco con el hábitat de los pueblos indígenas. La tala de un árbol —por insignificante que parezca— es la pérdida de un ecosistema primordial para los indígenas, más si no es colocado en su lugar (no es reforestado).

Hablar de degradación forestal no significa que estemos ante un menor número de árboles, tampoco implica la reducción de las áreas boscosas, sino de una pérdida de su calidad, entendida como la reducción de especies de plantas y animales que habitan en estos espacios. Esta situación conlleva que los bosques terminen siendo parte de la deforestación y que finalice su existencia en un terreno eriazo e inhabitable. Diversas organizaciones, como World Wide Fund for Nature, manifiestan que ante esta situación se debe optar por una gestión forestal sostenible, donde todos deben ser partícipes del control de la supervivencia de estos ecosistemas, además de que los países deben adoptar una política de tolerancia cero ante la tala insostenible e ilegal.

Ante tal situación, es necesario conocer que nuestros árboles son importantes para la subsistencia de nuestro planeta. Sobre todo, son vitales para la vida de diversas personas que se sostienen gracias a que estos existen. Por tal razón, el Estado —a través de sus políticas— pretende garantizar la recuperación no solo de estos recursos, sino también de los conocimientos ecológicos tradicionales de los pueblos indígenas u originarios para que, juntamente con la ciencia, puedan mantener en pie nuestros bosques naturales, que a gritos piden protección.

4. DERECHOS CONSUETUDINARIOS

Para el entendimiento del derecho consuetudinario, Bazán (2005) emplea como concepto a un conglomerado de normas morales establecidas por tradición, en razón del uso reiterativo y extendido dentro de un grupo de personas. Asimismo, cuenta con una característica relevante en la medida que, al ser costumbre dentro de la conciencia del colectivo, resulta ser obligatorio sin necesidad de que se encuentre codificado para su legitimidad. En ese sentido, los pueblos indígenas no se encuentran exentos del derecho consuetudinario por cuanto son los principales exponentes de las prácticas tradicionales transmitidas de generación en generación. Por lo tanto, para la protección de su cultura ha resultado necesario que se encuentren protegidos jurídicamente por normas nacionales e internacionales.

La Organización Internacional del Trabajo, en el Convenio n.º 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, manifestó que las poblaciones indígenas constituyen un sector sin dominar de la sociedad y que tienen como misión la preservación, el desarrollo y la herencia de sus territorios ancestrales a las futuras generaciones. Además, los pueblos indígenas preservan su identidad étnica como base de su existencia, conforme con sus propios patrones culturales, instituciones y sistemas legales. Con ello, se lleva a la reflexión del verdadero sentir del indígena por su terruño, por todos los seres vivos que cohabitan junto a él y que son parte indispensable en su subsistencia. Así, en el artículo 7 del convenio mencionado, se plasma el derecho de los pueblos indígenas a decidir en lo concerniente al proceso del desarrollo económico, social y cultural. Estos pueblos deben ser partícipes en la formulación, aplicación y evaluación de los diversos planes y programas, toda vez que les afecta directamente.

Los pueblos indígenas parten de la preservación y el cuidado de la naturaleza, que les permitirán el desarrollo no solo económico, sino social, y heredarán todo lo resguardado a sus generaciones venideras. Por tal motivo, hacen un llamado a la reflexión sobre qué significan verdaderamente los recursos (bosques) para ellos y cuánto daño les puede ocasionar perderlos. La preservación de estos recursos naturales no solo es parte de su continuidad como comunidad, sino es parte fundamental de su identidad étnica, donde existe respeto y orgullo por lo que les rodea, ya que se cimienta un agradecimiento por todas las bondades que les brinda la naturaleza.

En el Perú, el artículo 149 de nuestra Carta Magna pone de manifiesto el reconocimiento de los derechos consuetudinarios de las comunidades campesinas y nativas, circunscribiéndolas a su ámbito territorial y sujetándolas a sus derechos fundamentales. En ese sentido, se respeta a cada una y se les toma en cuenta cuando hay que decidir sobre los ecosistemas en donde ellas habitan. Así, los derechos consuetudinarios vienen siendo amparados por nuestra Constitución Política y, con ello, se protege principalmente toda la cosmovisión indígena, donde cada uno de los recursos naturales son esenciales para su subsistencia.

Conforme con lo analizado, se debe armonizar las leyes y las políticas nacionales vigentes con el derecho internacional a fin de alcanzar el respeto de los derechos de los pueblos indígenas cuando se propongan actividades extractivas en sus territorios, ya que son los principales afectados. Por ejemplo, en caso se atente contra las zonas arbóreas de las cuales dependen principalmente. El derecho consuetudinario, al emanar de los pueblos indígenas por sus diversas acciones en favor de la naturaleza, debe ser tomado en cuenta para todas las políticas de protección que se creen, y, por tal razón, surge la Política Nacional del Ambiente en favor de la protección de todos estos ecosistemas desprotegidos y vulnerables que vienen siendo afectados tangencialmente y dañan a las poblaciones vecinas.

5. POLÍTICA NACIONAL DEL AMBIENTE

La Política Nacional del Ambiente al 2030 fue aprobada por Decreto Supremo n.º 023-2021-MINAM y se encuentra inspirada en el artículo 67 de la Constitución Política del Perú, el cual señala que el Estado tiene la facultad de crearla. Tiene como propósito definir y orientar el accionar de las instituciones públicas y la sociedad civil frente al cuidado del medio ambiente. Para ello plantea objetivos que deberán cumplirse a largo plazo.

Un punto resaltante es que la Política Nacional del Ambiente se sustenta en nueve enfoques transversales basados en principios territoriales y de derechos humanos, desarrollo sostenible, interculturalidad y género; y en principios con perspectiva de discapacidad y de curso de vida, y gerontológicos y diferenciales para el goce efectivo de los derechos de la persona mayor. Cabe señalar que los

primeros cuatro enfoques son los que se relacionan directamente con la problemática de la degradación forestal.

El enfoque de derechos humanos se encarga de empoderar a las personas para que puedan ejercer y exigir sus derechos, inherentes al ser humano ya que respetan su dignidad. Además, estos derechos se relacionan entre sí y son de carácter indivisible. Un segundo enfoque versa sobre el desarrollo sostenible, el cual consiste en una adecuada gestión de los recursos naturales sin que se llegue a comprometer las bases del desarrollo para las futuras generaciones. El tercer enfoque se basa en la interculturalidad, toda vez que se valora las diversas visiones culturales y el desarrollo de los grupos étnico culturales dentro de nuestro territorio nacional. Por último, el enfoque territorial aporta una visión general del territorio, visto como un conjunto socioeconómico integrado principalmente por las personas y los recursos. Los cuatro enfoques son el pilar que orienta el desarrollo de la política nacional, pues sus objetivos tienen relación directa con cada uno de ellos.

Teniendo en cuenta los enfoques y la problemática nacional sobre la degradación de los recursos forestales, el reporte brindado por la plataforma Geobosques (2021), del Ministerio del Ambiente, sostuvo que, entre 2001 y 2020, se han perdido 2 636 585 hectáreas de bosque. Dicha cifra resultó alarmante, por lo que se obligó a replantear las políticas anteriores y formular para el 2021 una nueva política nacional del ambiente.

También hubieron múltiples razones para que una nueva política fuera implementada: el abastecimiento que los diversos ecosistemas ofrecen para las actividades económicas y culturales de nuestro país; la captura del carbono por parte de los ecosistemas, el cual permite la conservación de nuestros suelos; la conformación de un hábitat adecuado para la vida silvestre, pues es la base de las actividades económicas de los pobladores; y —no menos importante— los servicios ecosistémicos, que comprenden la identidad cultural, el apego al territorio y el diálogo con la naturaleza de los pueblos indígenas, los cuales presentan vínculos más fuertes con la naturaleza.

Debido a la degradación forestal presente en nuestro país, se ha establecido la Política Nacional del Ambiente que, para frenar la pérdida de la diversidad ecológica (árboles), tiene como principales objetivos reducir los niveles de deforestación y degradación de los ecosistemas, y que se incrementen las intervenciones de recuperación y restauración de dichos ecosistemas; fortalecer los mecanismos de control, vigilancia y fiscalización de los recursos; garantizar

la recuperación de los conocimientos ecológicos tradicionales de los pueblos indígenas u originarios; y, finalmente, reducir las presiones y amenazas a los ecosistemas. Sobre la base de dichos objetivos, podemos destacar principalmente el interés del Estado por rescatar todos los conocimientos ancestrales de nuestros indígenas, según los cuales la prevalencia de los árboles en su hábitat es de suma importancia para su subsistencia y la de sus futuras generaciones.

Asimismo, el Estado ha puesto a disposición un conjunto de organismos que tienen la obligación de operativizar los objetivos planteados. Cada uno de estos, desde sus flancos, permitirá aunar esfuerzos y alcanzar el cuidado del ambiente, y, por añadidura, el respeto a todos los pueblos indígenas, que solo quieren vivir tranquilos en un espacio sano y lleno de vida. Los organismos en mención son el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), encargado de dictar normas y establecer los diversos procedimientos en favor de los recursos forestales; el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor), que supervisa y fiscaliza el cumplimiento de los títulos habilitantes otorgados por el Estado; el Ministerio del Ambiente (Minam), que establece criterios y procedimientos para la ejecución de planes de descontaminación y recuperación de ambientes degradados; y el Ministerio de Energía y Minas (Minem), que ejerce la potestad de autoridad ambiental para la actividad minera y de hidrocarburos. Todas estas instituciones juegan un rol importante en esta gran misión ambiental.

6. CONCLUSIONES

1. La Política Nacional del Ambiente, con el objetivo de reducir los niveles de degradación forestal hacia el 2030, toma en consideración el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas. Por tal razón, para emitir los lineamientos estratégicos frente a las problemáticas actuales, tuvo en cuenta el criterio cultural de las poblaciones indígenas, quienes son los principales afectados por el impacto ambiental de su ecosistema.
2. La Política Nacional del Ambiente hacia el 2030 debe tomarse como un paradigma con el fin de que las posteriores políticas que se efectúen consideren la evaluación de los derechos consuetudinarios de los pueblos

indígenas, como parámetro para establecer los objetivos que mitiguen los impactos ambientales.

3. La Política Nacional del Ambiente busca el fortalecimiento de los mecanismos de control, vigilancia y fiscalización de las actividades que usan los recursos de los ecosistemas, con el fin de reducir las presiones y amenazas.

REFERENCIAS

- Bazán, F. (2005). Estado del arte del derecho consuetudinario: el caso de Perú. *Revista IIDH*, 41, 51-82. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/ro8062-2.pdf>
- Geobosques (2021). Bosque y pérdida de bosque. <https://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php>
- Hancock, L. (2019, 11 de junio). La degradación de los bosques: por qué afecta a las personas y vida silvestre. *World Wide Fund for Nature*. <https://www.worldwildlife.org/descubre-wwf/historias/la-degradacion-de-los-bosques-por-que-afecta-a-las-personas-y-la-vida-silvestre>
- Ministerio de Agricultura, Bosques y Medio Ambiente y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2018). Estudio de las causas de la deforestación y degradación forestal en Guinea Ecuatorial, 2004-2014. <https://www.fao.org/3/CA0399ES/ca0399es.pdf>
- Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (2021). Cuenta de bosques del Perú. Documento metodológico. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1811/libro.pdf
- Valqui, M., Feather, C. y Espinoza, R. (2014). Haciendo visible lo invisible: perspectivas indígenas sobre la deforestación en la Amazonía peruana. https://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/private/news/2014/12/FPP_AIDSESEP%20Peru%20Deforestation%20Study_low.pdf