

## COMENTARIOS AL DICTAMEN DE LOS PROYECTOS DE LEY Nº 2386/2007-CR Y 3213/2008-PE, PROYECTO DE LEY DE PROVISIÓN DE SERVICIOS AMBIENTALES

### I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 1 de Julio del 2009, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República emitió el Dictamen de los Proyectos de Ley Nº 2386/2007-CR Y 3213/2008-PE, Ley de Provisión de Servicios Ambientales. Considerando la importancia y necesidad de regular la provisión de Servicios Ambientales en el país, y la adecuada distribución de los beneficios de los mismos, el presente informe identifica algunos temas que requieren ser considerados previo a la aprobación de la propuesta normativa.

### II. ANÁLISIS

El Dictámen de los Proyectos de Ley Nº 2386/2007-CR Y 3213/2008-PE, Ley de Provisión de Servicios Ambientales presenta avances significativos, en tanto incorpora las siguientes modificaciones:

- Cambia la perspectiva de aprovechamiento de los Servicios Ambientales, por un enfoque orientado a la conservación de los ecosistemas naturales para garantizar la provisión de dichos servicios, en un marco de respeto a los derechos de los pueblos indígenas al reconocer los principios del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Regula y promueve el establecimiento de mecanismos de pagos por servicios ambientales.

#### II.1 Cuestión Previa de Procedimiento

El Dictámen de los Proyectos de Ley Nº 2386/2007-CR Y 3213/2008-PE, Ley de Provisión de Servicios Ambientales tiene implicancias directas en todo el territorio nacional, motivo por el cual requiere de la **consulta previa, libre e informada correspondiente a los pueblos indígenas**, en virtud a que la propuesta normativa bajo análisis afecta las fuentes de servicios ambientales que se ubican en tierras de propiedad y cesión en uso de los pueblos indígenas.

Adicionalmente, la norma regulará como los pueblos indígenas pueden acceder a los mecanismos de pagos por servicios ambientales; de manera que pueden establecerse indirectamente restricciones al uso de los recursos naturales que se ubican en tierras de propiedad y cesión en uso de los pueblos indígenas, una regulación sobre este tema requiere ser consultada previamente.

## II.2 Puntos a modificar

1. El proceso de revisión, debate y aprobación del Proyecto de Ley de Provisión de Servicios Ambientales deberá articularse con **otros procesos participativos en marcha**, tales como la Revisión de los Decretos Legislativos cuestionados por los Pueblos Indígenas en el marco del Grupo Nacional de Coordinación (RS N° 211-2009-PCM); el proceso de consulta para la redefinición de la Política y Ley Forestal y de Fauna Silvestre (RM N° 0544-2009-AG), así como la validación de los lineamientos del Plan Nacional de Adaptación y la Segunda Convocatoria Nacional de Cambio Climático, en el marco del proceso de revisión de la Estrategia Nacional de Cambio Climático.
2. La definición de **Patrimonio Natural** que incorpora la propuesta normativa podría generar confusión puesto que parece referirse a la definición de Patrimonio Natural de la Nación. Si así fuera, dicha definición afecta a todos los recursos naturales renovables y no renovables, y ello no debería hacerse a través de una norma específica, como la Ley de Provisión de Servicios Ambientales.
3. Se requiere desarrollar una **comprensión ecosistémica** de los servicios ambientales, en lugar de disgregar los servicios de manera independiente, ya que en la realidad las funciones ecosistémicas son interdependientes entre ellas, con las especies, y otros elementos que conforman una unidad orgánica.
4. Se sugiere evitar promover **fuentes** establecidas por el hombre que busquen o se utilicen para reemplazar las fuentes de ecosistemas naturales, en tanto los valores biológicos, ecológicos, ambientales, paisajísticos, éticos, culturales, espirituales y evolutivos de los ecosistemas naturales son superiores a los limitados servicios que los ecosistemas artificiales (tales como plantaciones de monocultivos) pueden ofrecer. En tal sentido, se recomienda también **precisar la definición de Servicios Ambientales** a aquellos que resulten de las funciones y/o procesos ecológicos de ecosistemas naturales terrestres y acuáticos continentales. En el caso de considerar los servicios ambientales de los ecosistemas marinos se requiere incorporar en la norma las instituciones encargadas de administrar los recursos y ecosistemas marinos.
5. Mejorar la identificación de los **Proveedores**; ya que *in stricto sensu*, los proveedores de los servicios ambientales son los ecosistemas naturales (fuentes). Por tal motivo, usar la expresión proveedor para los sujetos que coadyuvan con la provisión de los servicios ambientales puede llevar a confusiones. Se sugiere llamarlos coadyuvantes.
6. Entre los **critérios** que identifican a los **coadyuvantes**, en orden de prelación, se deben considerar: primero la contribución efectiva de los individuos o grupos sociales a la conservación del ecosistema, sus funciones, procesos y especies; y después la propiedad o tenencia de las tierras donde se ubican las fuentes.

7. Es necesario incorporar en la lista de los **potenciales coadyuvantes**, a otros sujetos que tienen algún tipo de derecho (concesión, cesión en uso, etc.) sobre el área sobre la cual se encuentra la fuente.
8. El uso de la figura de la **compensación** implica un resarcimiento o reparación por un perjuicio. Sin embargo, la conservación de los ecosistemas constituye un valor para el bienestar de la sociedad consolidado en la Constitución Política del Perú, por lo cual no puede ser considerado un perjuicio, sino que constituye un derecho y una obligación para el Estado y los ciudadanos. El tal sentido, es más adecuado ser consideradas como un pago condicionado a la contribución efectiva a la conservación del ecosistema, sus funciones, procesos y especies; que adicionalmente funcione como un incentivo a la conservación de la provisión de servicios ambientales.
9. En la misma línea de lo señalado, el **beneficio** debe corresponder directamente al que colabora y coadyuva en la conservación de los ecosistemas, procesos, funciones, especies, etc. Ello no descarta una retribución al Estado (por ser los ecosistemas naturales parte del Patrimonio Natural de la Nación) o al propietario (si fuera distinto del coadyuvante).
10. Un aspecto fundamental a considerar en la revisión de la propuesta normativa es **esclarecer las competencias y funciones** entre el Ministerio del Ambiente (Autoridad Ambiental), el Ministerio de Agricultura (Autoridad Forestal e Hídrica), los Gobiernos Regionales (a los cuales se les otorga la facultad de “venta de servicios ambientales” en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales) y las autoridades competentes en ecosistemas marinos; así como aquellas que se asignen a PROINVERSION; la OEFA y OSINFOR, esta última en materia de supervisión de los derechos otorgados sobre los recursos forestales. Es imprescindible clarificar las funciones de definición de la política, planificación, regulación, ejecución, registro, fiscalización y promoción. Ello debe realizarse tomando en cuenta que el marco normativo actual es distinto al cual fue aprobado el dictamen materia de análisis (Derogación del DL 1090) y los actuales procesos en curso de revisión de las normas de recursos naturales (Grupo Nacional, actualización del marco legal forestal, etc.).
11. Se debe establecer claramente el o los **mecanismos** para el establecimiento de esquemas de pagos por servicios ambientales. El proyecto no aclara si los mecanismos para aprobar las iniciativas de inversión en conservación, o proyectos de Servicios Ambientales, serán por medio del otorgamiento de concesión u otra modalidad, y si está en concordancia con lo establecido en la Ley Orgánica de Aprovechamiento de Recursos Naturales. Ello debido a que el Dictamen en una parte señala que el Ministerio del Ambiente aprobará iniciativas de “compensación”, mientras en otra sostiene que previo al proceso de “concesión” se requiere la consulta y consentimiento libre previo e informado, en relación a las tierras y territorios de los Pueblos Indígenas.
12. Es necesario precisar el régimen **tributario** aplicable a la norma en cuestión, a fin de que una omisión de esta naturaleza no genere dificultades posteriores.