



*Instituto de Estudios  
Forestales y Ambientales*

Lima, Peru

6 de Mayo de 2024

Sra. MARTHA ALDANA

Directora Ejecutiva de las Solicitudes para el Cumplimiento Ambiental

Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos

Presente.-

Solicitud para preparar un expediente de hechos debido a las severas consecuencias de implementar la Ley 31973: violaciones constitucionales, deforestación masiva en Perú, conflictos sociales, no cumplimiento del Acuerdo Comercial entre los Estados Unidos y el Perú, y otros acuerdos bilaterales y multilaterales vinculantes.

Tenemos el honor de dirigirnos a su estimada oficina para expresar nuestra profunda preocupación por la aprobación de la Ley 31973, que modifica la Ley Forestal y de Fauna Silvestre 29763 del Perú, por parte del Congreso Peruano de la República. Esta norma viola la Constitución Política del Perú, los derechos fundamentales de los ciudadanos peruanos, los compromisos internacionales del Perú en la lucha contra el cambio climático, y varios acuerdos y tratados internacionales sobre derechos humanos, el medio ambiente y el comercio.

De conformidad con el Artículo 18.8 del Tratado de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos, que establece que “cualquier persona de una Parte podrá presentar un escrito afirmando que una Parte no está haciendo cumplir efectivamente sus leyes ambientales”, reclamamos a la Secretaría sobre Asuntos de Cumplimiento Ambiental bajo el TLC EE.UU.-Perú que emita un expediente de hechos sobre los casos graves consecuencias de aprobar e implementar la Ley 31973, que modifica la Ley Forestal y de Fauna Silvestre – Ley 29763, generando incumplimiento de normas nacionales e internacionales.

## **I. NORMAS PERUANAS Y TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES INCUMPLIDOS POR LA PROMULGACIÓN DE LA LEY 31973**

- La violación de los artículos 66, 67, 68 y 69 de la Constitución Política del Perú (1993) y el Estatuto Fundamental del Perú para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley 26821.

-Infracciones a los artículos 18.1, 18.2, 18.3, 18.4, 18.7, 18.11, 18.12, 18.13 del Acuerdo de Promoción Comercial EE.UU.-Perú<sup>1</sup>

- Anexo 18.2 Acuerdos Cubiertos del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos

- Anexo 18.3.4 sobre Gobernanza del Sector Forestal del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos<sup>2</sup>

- Entendimiento sobre la biodiversidad y los conocimientos tradicionales (12 de abril de 2006)

- Objetivos Estratégicos 2, 3 y 4 de Perú - Estrategia Nacional Integrada de Estados Unidos 2022-2026

- Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos, el Departamento de

---

<sup>1</sup> Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos, firmado el 12 de abril de 2006, aprobado por el Congreso mediante Legislativa Resolución N° 28766, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 29 de junio de 2006, y ratificada mediante Decreto Supremo N° 030-2006-RE, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 30 de junio de 2006. Fue reglamentado mediante Decreto Supremo N° 009-2009-MINCETUR, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 17 de enero de 2009. Fecha de entrada en vigor: 1 de febrero de 2009.

<sup>2</sup> Protocolo de Reforma al Tratado de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos, firmado el 25 de junio de 2007, aprobado por Congreso mediante Resolución Legislativa N° 29054, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 29 de junio de 2007, ratificada por Decreto Supremo N° 040-2007-RE, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 3 de julio de 2007.

Declaraciones del clima de inversión del estado (2023)

- Acuerdo sobre Control de Narcóticos y Aplicación de la Ley entre el Gobierno de la Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Perú (1996),
- Convención Interamericana contra la Corrupción (1996),
- Convención para combatir el soborno de funcionarios públicos extranjeros en negocios internacionales

Transacciones - OCDE (1997)

- Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo (1999),
  - Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)
- El Acuerdo de París de la CMNUCC (2015)
- La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003),
  - La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000).
  - Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo (1999),
  - Convención para combatir el soborno de funcionarios públicos extranjeros en negocios internacionales

Transacciones - OCDE (1997),

- Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre derechos indígenas y tribales.

Pueblos en países independientes, N° 169 (1989)

- Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (1987)
- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (1973).

## **II. CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD**

Identificación del Interesado:

- Ángela Lucila Pautrat Oyarzún See More
- DNI peruano: 09670957 CIP: 176343
- Kené, Instituto de Estudios Forestales y Ambientales
- Correo electrónico: [lpautrat@keneamazon.net](mailto:lpautrat@keneamazon.net)

Comunicación anterior:

El 5 de mayo de 2022, el solicitante presentó una Petición de Amparo contra el Congreso Peruano del República para impedir la aprobación de los Proyectos de Ley que buscan modificar la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 29763. La petición fue admitida el 5 de septiembre de 2022 por la Tercera Especializada Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima (Expediente N° 05654-2022-0-1801-JRDC-03).

Asimismo, diversas entidades públicas y privadas han presentado diversos dictámenes e informes técnicos en contra de las propuestas de reformas a la Ley Forestal y de Vida Silvestre, los cuales se adjuntan a esta comunicación y se citan a continuación:

Documentos Oficiales Anteriores:

- Pronunciamiento del Ministerio del Ambiente contra la reforma de la Ley 29763, de julio 14, 2022
- Comunicado del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR, de fecha 14 de julio de 2022
- Oficio N° 0194-2022-DP de la Defensoría del Pueblo contra la reforma del Reglamento Forestal Ley del 16 de julio de 2022
- Pronunciamiento de la Iniciativa Interreligiosa del 18 de julio de 2022

- Informe No. D001074-2022-PCM-OGAJ de la Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2022
- Petición de Amparo contra el Proyecto de Ley que modifica la Ley Forestal de fecha 05 de agosto de 2022
- Observaciones del Poder Ejecutivo sobre la legislación no promulgada de la Reforma de la Ley Forestal y de Vida Silvestre del 08 de agosto de 2022
- Auto de admisión del recurso de amparo contra el Congreso de la República de fecha septiembre 05, 2022
- Pronunciamiento del MINAM de fecha 14 de septiembre de 2022
- Sentencia Jurisdiccional de Consulta Previa de Obligatorio Cumplimiento de fecha 06 de octubre de 2022
- Solicitud de FECONAU al Congreso de la República para someter la legislación no promulgada modifica la Ley 29763 a Consulta Previa de fecha 03 de noviembre de 2022
- Solicitud de abstención del Congreso de la República para aprobar por Insistencia de los proyectos legislativos no promulgados de reforma de la Ley 29763 de 25 de noviembre de 2022
- Oficio N° 0406-2022-DP, Opinión Jurídica de la Defensoría del Pueblo sobre Proyecto de Ley N° 03666/2022-CR de fecha 15 de diciembre de 2022
- Oficio N° 0633-2023-MIDAGRI-DVDAFIR/DGAAA, dictamen sobre Propuesta de Ley que modifica la Ley N° 29763 de 22 de mayo de 2023
- Oficio No. D000483-2023-MIDAGRI-SERFOR-DE, Dictamen SERFOR sobre el Decreto Legislativo Proyecto de reforma de la Ley N° 29763 del 06 de junio de 2023

Documentos anteriores de la sociedad civil:

- Declaración de la Sociedad Civil sobre el Debilitamiento del Marco Regulatorio para Gestión de Tierras Sostenibles de fecha 7 de julio de 2022

- Análisis Jurídico sobre la Reforma a la Ley Forestal 29763 por parte del Instituto de Defensa Legal, noviembre 2022

- Comunicado de AIDSEEP contra la Reforma a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 29763, de fecha 15 de diciembre de 2023

- Carta N° 101-2023-GCI de la Sociedad Civil, de fecha 20 de diciembre de 2023, advirtiendo a la Unión Europea sobre riesgos de deforestación debido a la normativa aprobada por el Congreso Peruano.

### **III. IMPACTOS Y CONSECUENCIAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 31973**

La Ley 31973 ha violado normas constitucionales en materia de Bosques y Tierras Protegidas al permitir modificaciones ilegales con fines agroindustriales. Como parte de esta acción ilegal, se han creado "áreas de exclusión para fines agrícolas" en zonas que eran ilegítimamente ocupados y que eran objeto de ilícitas actividades de tráfico. Además, estas áreas han sido exentas de la obligación de Suelo, clasificación, estudios, autorizaciones y requisitos ambientales y ecológicos, establecidos por las disposiciones de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre del Perú 29763.

Es esencial reconocer que esta iniciativa no es un desarrollo reciente. En 2008, se aprobó el Decreto Legislativo No. 1090 para otorgar bosques amazónicos a grandes corporaciones agroindustriales del mercado de tierras. Esta decisión fue recibida con protestas y resistencia generalizadas, que culminaron en enfrentamientos violentos entre Fuerzas Públicas del Estado Peruano y ciudadanos indígenas el 5 de junio de 2009. Lamentablemente, este conflicto resultó en la trágica muerte de 34 peruanos. Como un Producto de este conflicto, el Congreso peruano se vio obligado a derogar el Decreto Legislativo N° 1090. Hoy enfrentamos una situación de

riesgo similar, con potencial para otro conflicto social que amenace los derechos humanos de los ciudadanos peruanos y la gobernabilidad del país.

En mayo de 2023, la Unión Europea adoptó el Reglamento 2023/1115<sup>3</sup> para reducir su contribución a la Deforestación global, degradación forestal, emisiones de gases de efecto invernadero y pérdida de biodiversidad<sup>4</sup>.

Según el reglamento, sólo la carne de vacuno, el cacao, el café, el aceite de palma, el caucho, la soya y los cultivos libres de deforestación madera producida hasta el 31 de diciembre de 2020, siguiendo la legislación de los países productores<sup>5</sup> y amparados por una declaración de diligencia debida, podrán entrar en el mercado europeo. El reglamento entró en vigor el 29 de junio de 2023, pero entrará en pleno vigor el 31 de diciembre de 2024, para proporcionar un período de

---

<sup>3</sup> Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el Mercado de la Unión y exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados con la deforestación y los bosques degradación, y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 995/2010. En: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2023-80809>

<sup>4</sup> Art. 1 Reglamento UE 2023/1115.

<sup>5</sup> Según el apartado 40 del artículo 2 del Reglamento (UE) 2023/1115, "la legislación pertinente del país de producción" es definida como "las leyes aplicables en el país de producción relativas al estatus legal del área de producción en términos de: a) tierra derechos de uso; b) protección del medio ambiente; c) regulaciones relacionadas con los bosques, incluida la gestión forestal y la biodiversidad conservación, cuando esté directamente relacionada con la extracción de madera; d) derechos de terceros; e) derechos laborales; f) derechos humanos protegidos bajo ley internacional; g) el principio del consentimiento libre, previo e informado, tal como se establece en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; h) normas tributarias, anticorrupción, comerciales y aduaneras".

alineación para los países productores, como Perú. Esta fecha también marca la fecha límite para clasificar a los países como de bajo y alto riesgo con base en criterios específicos<sup>6</sup>, impactando la rigor del procedimiento aplicable y controles anuales.

Con el pretexto de que las agroindustrias del aceite de palma y del cacao, que han invadido y bosques peruanos deforestados durante tres décadas, instrumentalizaron estratégicamente esta regulación para subvertir las normas forestales y ambientales y hacer lobby para la aprobación de la Ley 31973.

Esto se debe a que no cumplen con las estipulaciones establecidas por la legislación nacional y su incapacidad para cumplir con los estándares de entrada al mercado internacional requeridos.

Según la Fiscalía General del Ministerio del Medio Ambiente, más de 40.000 procesos judiciales están bajo investigación penal y judicializado a partir de 2024 por presunta explotación forestal y delitos ambientales. Al menos 4.000 casos correrían grave riesgo de cierre debido a la aprobación de la Ley 31973, lo que generaría impunidad, pérdida de autoridad nacional e importantes pérdidas financieras para el Estado peruano.

En este sentido, esta norma constituye un mecanismo de impunidad promovido por unas pocas

---

<sup>6</sup> Según el apartado 3 del artículo 29 del Reglamento (UE) 2023/1115, se trata de a) índice de deforestación y degradación forestal; b) índice de expansión de tierras agrícolas asociadas a materias primas relevantes; y c) tendencias de producción de materias primas relevantes y productos.



empresas agroindustriales de cacao y aceite de palma financiadas por Estados Unidos, Europa y Asia para evadir la justicia y desconocer los derechos humanos al respaldar la deforestación ilegal.

Ley 31973 está legalizando la ocupación ilegal de bosques tropicales sin realización previa de suelos Estudios y contravenciones a la prohibición de Cambio de Uso de Suelo en Tierras Forestales y de Protección que forman parte del Patrimonio Forestal y Faunístico de la Nación protegido por los artículos 66°, 67°, 68° y 69° de la Constitución peruana. Esta arbitrariedad debilitó la protección de los bosques y regulación ambiental incentivando nueva deforestación para promover y facilitar el cultivo del cacao, así como el comercio de productos básicos de aceite de palma.

La Ley 31973 beneficia exclusivamente a un pequeño grupo de empresas agroindustriales nacionales y extranjeras que han infringido demostrablemente las normas forestales y ambientales peruanas, algunas de ellas investigadas por presunta delincuencia organizada, lavado de dinero, corrupción de funcionarios, así como varios delitos ambientales, como deforestación, tala ilegal, usurpación de territorios indígenas, destrucción de la biodiversidad, la vida silvestre y los servicios ecosistémicos, entre otros. Vale la pena señalar que la agroindustria en tierras forestales y de protección ha contravenido sistemáticamente las regulaciones. No es razón válida ni suficiente para avalar la Ley 31973, socavando el Estado de Derecho y Orden Constitucional del Perú, además, cuando estos cultivos pueden regularse a través de los instrumentos jurídicos ya existentes en la vigente Ley Forestal y de Fauna Silvestre 29763.

A pesar de recibir múltiples opiniones técnicas desfavorables de diversas entidades, incluida la

Defensoría del Pueblo del Perú, Ministerio de Ambiente, Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR, así como de algunas Embajadas, organizaciones indígenas, sociedad civil, Sindicatos, gremios, productores y academia, el pleno del Congreso de la República votó persistentemente por la aprobación de la Ley 31973 en marzo de 2023. Esta decisión se tomó a pesar del rechazo del Poder Ejecutivo y las advertencias de que la norma violaría compromisos asumidos en el marco del Acuerdo Comercial Unión Europea - Perú. Es también preocupante que el Proyecto de Ley que modifica la Ley Forestal no pasó por el proceso de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas, a pesar de que impacta derechos colectivos y está sujeto al cumplimiento de lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT y la Ley Peruana N° 29785 sobre Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas.

Es preocupante que las corporaciones involucradas en delitos ambientales y tráfico de tierras parezcan tener influencia indebida sobre el Estado peruano. Un ejemplo preocupante de esta influencia poco ética es que los proyectos de ley 649, 894 y 2315 no estaban inicialmente en la agenda del pleno del Congreso el 14 de diciembre de 2023. Sin embargo, la víspera del plenario, la CONFIEP<sup>7</sup> y AMCHAM<sup>8</sup> enviaron comunicaciones al Presidente del Congreso instando a la discusión y análisis de estos proyectos de ley.

Ellos argumentaron falsamente que los proyectos de ley “proporcionarían seguridad jurídica a los agricultores establecidos y alinearían con regulaciones internacionales, como la reciente regulación europea de importación de deforestación cero”.

Sin embargo, esta afirmación es falsa porque los cultivos de la agroindustria se superponen con territorios de categorías legalmente protegidas, como comunidades indígenas, Bosques de Producción Permanente, Áreas Naturales Protegidas y Ecosistemas Frágiles. Además, la prohibición de cambio de uso de Tierras Forestales se remonta a la Ley Forestal y de Fauna

---

<sup>7</sup> Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas – CONFIEP.

<sup>8</sup> Cámara de Comercio Americana en el Perú.

Silvestre 21147 de 1975, posteriormente aclarada y desarrollado en la Ley 27308 de 2000 y la Ley 29763 de 2011. Por lo tanto, es claro que las corporaciones involucradas en estas actividades prohibidas eran plenamente conscientes de la ilegalidad de sus actividades. Esto también se aplica a las plantaciones promovidas por algunas agencias de cooperación y organizaciones internacionales, que se crearon sin cumplir los requisitos mínimos establecidos por la legislación nacional, violando así los principios del estado de derecho.

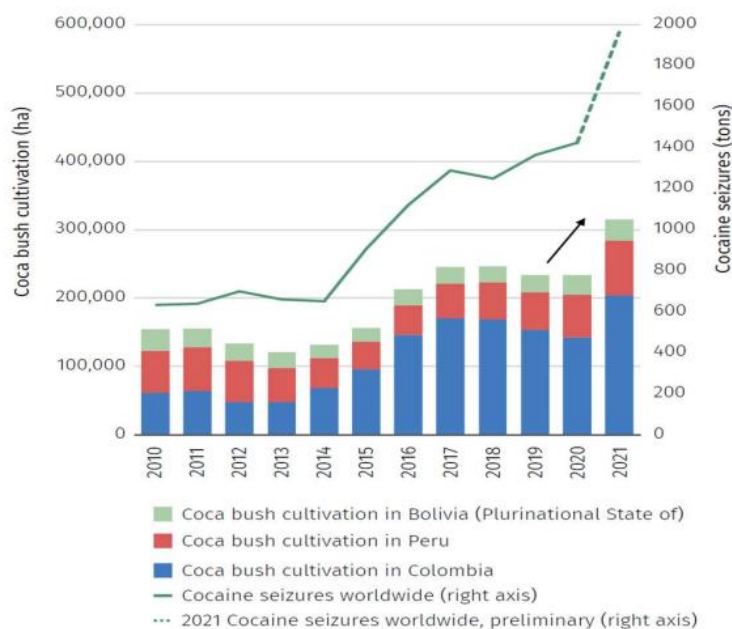
The infographic consists of three vertical panels, each representing a different year and law. Each panel has a colored header with the year and a white box containing the text of the law.

- 1975:** Header in a blue banner. Text: "Decreto Ley 21147 Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Art. 5°.- 'Las tierras cuya capacidad de uso mayor es forestal no podrán ser utilizadas con fines agropecuarios cualquiera que sea su ubicación en el territorio nacional'."
- 2002:** Header in a grey banner. Text: "Ley 27308 Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Art. 7°.- Patrimonio Forestal Nacional y de Fauna Silvestre. Los recursos forestales y de fauna silvestre mantenidos en su fuente y las tierras del Estado cuya capacidad de uso mayor es forestal, con bosques o sin ellos, integran el Patrimonio Forestal Nacional. No pueden ser utilizados con fines agropecuarios u otras actividades que afecten la cobertura vegetal, el uso sostenible y la conservación del recurso forestal, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional, salvo en los casos que señale la presente Ley y su reglamento."
- 2015:** Header in a yellow banner. Text: "Ley 29763 Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Art. 37°.- En tierras de capacidad de uso mayor forestal y de capacidad de uso mayor para protección, con o sin cobertura vegetal, se prohíbe el cambio de uso actual a fines agropecuarios. Se prohíbe el otorgamiento de títulos de propiedad, certificados o constancias de posesión en tierras de dominio público con capacidad de uso mayor forestal o de protección con o sin cobertura forestal, así como cualquier tipo de reconocimiento o instalación de infraestructura pública de servicios, bajo responsabilidad de los funcionarios involucrados (...)."

Según el informe de USAID sobre los derechos de acceso a la tierra de los pueblos indígenas en la Amazonía peruana, la expansión de las plantaciones de palma aceitera, cacao y arroz ha provocado deforestación de cientos de hectáreas. El informe advierte que las invasiones de tierras son a menudo el punto de partida de estas nuevas áreas, que luego se formalizan mediante la propiedad de la propiedad. Esta práctica ha llevado a Graves conflictos sociales con los agricultores locales y las poblaciones indígenas. La aprobación del Congreso de este nueva ley facilitará el otorgamiento de títulos de propiedad sobre parcelas que se superpongan con territorios indígenas, los bosques de producción permanente y las áreas naturales protegidas, lo que probablemente exacerbará los conflictos sociales en estas regiones.

También vale la pena señalar que más de 120.000 hectáreas de cultivos ilícitos como hoja de coca, marihuana y la amapola se cultivan en tierras forestales invadidas que se han convertido para uso agrícola. Estos cultivos, junto con áreas sujetas a tala ilegal e incendios forestales, así como aquellas en que se ha invadido tierras y territorios indígenas que han estado esperando reconocimiento y titulación por parte del Estado peruano desde hace más de 20 años, ya han sido 'formalizados' por esta norma.

**Coca bush cultivation, by country, and cocaine seizures worldwide, 2010–2021**



*UNODC Global Report on Cocaine 2023 – Local dynamics, global challenges. Vienna, 184 p.*

Teniendo en cuenta los puntos planteados, observamos con profunda preocupación la instrumentalización del Reglamento de la UE 2023/1115 relativo a productos libres de deforestación para subvertir el Estado de Derecho y erosionar estándares ambientales. Esta mala aplicación del Reglamento pone en peligro el bienestar del país al permitir la infiltración de productos relacionados con la deforestación y distorsiona los objetivos previstos.

Además, promover la especulación y la ocupación desordenada de la tierra puede aumentar el riesgo de incentivar conflictos sociales con los pueblos indígenas, lo que podría impactar desproporcionadamente a poblaciones más vulnerables, incluidos los Pueblos Indígenas en

Aislamiento y Contacto Inicial. En respuesta a este tema, la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) ha declarado públicamente que no permitirán que terceros que pretendan destruir los bosques salvaguardados por esta ley ingresen a sus territorios.

En este contexto, la participación ciudadana en las políticas ambientales se está debilitando, y el gobierno peruano está incumpliendo la obligación de convocar a un proceso de consulta previa. Esto es especialmente importante ya que afecta directamente los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas y llega en un momento de frágil estabilidad política debido a la actual crisis de gobernabilidad en Perú. Recordemos los lamentables acontecimientos del 5 de junio de 2009, cuando ocurrió el conflicto de Bagua y resultó en la pérdida de 34 vidas peruanas, que todavía pesan mucho en la mente de los ciudadanos peruanos. Esta colisión se originó en circunstancias idénticas a la situación actual, con operadores políticos modificando la Ley forestal bajo engañosos argumentos para alinearse con los requisitos del Acuerdo de Promoción Comercial EE.UU. - Perú. La estrategia para acceder a tierras forestales era falsa entonces, como lo es ahora. En 2009, el gobierno peruano se vio obligado a derogar el Decreto Legislativo 1090 y convocar a un nuevo proceso para desarrollar una Ley Forestal y de Vida Silvestre en un contexto de posconflicto. La Ley 29763 es la primera ley peruana consultada y aprobada con amplio apoyo de la población nacional. Sin embargo, todo ese proceso democrático y de aprendizaje ha sido vulnerado por la arbitrariedad y el irrespeto al Estado de Derecho para el dictado de la nueva ley.

Por estas razones, solicitamos respetuosamente a la Delegación de la Unión Europea en Perú que haga una declaración pública sobre su postura frente a la Ley 31973, dados los importantes incumplimientos que presenta causados a la Constitución Política del Perú, a la normativa nacional, y al bienestar de sus bosques y habitantes. Además, el Estado peruano debe asumir la

responsabilidad de las numerosas violaciones a acuerdos comerciales y ambientales internacionales resultantes de la Ley 31973.

Gracias de antemano por su amable atención. Me gustaría aprovechar esta oportunidad para expresar Nuestros más sinceros saludos y quedamos a su servicio.

Atentamente,

Lucila Pautrat  
Kené – Instituto de Estudios Forestales y Ambientales