

Informativo Legal AGRARIO

Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)

22

Segunda época
Diciembre 2005



Legislación forestal peruana

Análisis, actualidad y normativa

Informativo Legal Agrario

Segunda época, n.º 22
Diciembre 2005

Una publicación cuatrimestral del
Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)
Av. Salaverry n.º 818, Lima 11, Perú
Teléfono: (51-1) 433-6610
Fax: (51-1) 433-1744
Correo electrónico: legal@cepes.org.pe
URL: <http://www.cepes.org.pe>

Hecho el depósito legal en la Biblioteca
Nacional del Perú: n.º 2005-6492

Director:

Laureano del Castillo Pinto

Comité editorial:

Fernando Eguren, Juan Rheineck, Bertha
Consiglieri, Laureano del Castillo y Pedro
Castillo

Escriben en este número:

Laureano del Castillo, Pedro Castillo y Zulema
Burneo

Cuidado de la edición: Antonio Luya Cierzo

Foto de la carátula: Zulema Burneo

Edición: A-4 Impresores EIRL/332-3964

Fotografías: Archivo (CEPES)

Precio: S/.10,00

Contenido

Presentación	3
1 Los bosques y la realidad de la actividad forestal en el Perú	4
1.1 Los antecedentes sobre el aprovechamiento de los bosques	4
1.2 La explotación del caucho y las primeras leyes	5
1.3 La potencialidad de las tierras de sierra y selva y la deforestación	6
2 El bosque como recurso natural	8
2.1 Las clases de bosques	8
2.2 El tratamiento de los bosques en las normas constitucionales	10
2.3 La Ley de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales	10
2.4 La cuestión forestal en otros países	11
a) Ecuador	11
b) Bolivia	13
3 El tratamiento legislativo	15
3.1 La legislación anterior	15
3.2 La Ley forestal y de fauna silvestre	17
a) El patrimonio forestal nacional	17
b) El ordenamiento forestal	17
c) Las concesiones maderables y las otras	18
d) Las concesiones no maderables, los permisos y las autorizaciones	20
e) Los derechos de las comunidades nativas	20
f) Las obligaciones de los titulares de derechos de aprovechamiento	21
g) Los incentivos para la reforestación	22
h) Los comités forestales	22
3.3 Las áreas naturales protegidas	23
3.4 Las zonas de protección ecológica en la selva	28
4 La institucionalidad forestal	30
4.1 El Conafor y el Osinfor	30
4.2 La Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre	31
4.3 La participación de los gobiernos regionales	35

5 Los conflictos con las comunidades nativas	37
5.1 El aprovechamiento del bosque	37
5.2 Titulación comunal	38
6 Balance y perspectivas de la actividad forestal	40
6.1 El potencial aún no aprovechado	42
6.2 Los otros provechos del bosque	44
6.3 Los bosques y la captura de carbono	44
Entrevista	46
A Mercedes Manríquez, asesora legal de la CONAP	46
Anexo	
Tratados internacionales sobre los bosques	47

Presentación

El número 22 del Informativo Legal Agrario tiene por tema la legislación forestal peruana. Una enorme extensión del territorio nacional posee condiciones para su aprovechamiento forestal, principalmente en la región amazónica. Ocupando el noveno lugar en el mundo en lo que respecta a superficie de bosques y el segundo lugar en América Latina, en efecto, el Perú concentra una importante área boscosa que puede servir, si es aprovechada en forma sostenible, para generar importantes ingresos e impulsar el desarrollo no solo de las regiones donde ella se presenta, sino del país entero.

Desde el año 2000 se encuentra vigente una nueva Ley forestal y de fauna silvestre, Ley 27308, con la que se intenta ordenar esta importante actividad, aún marcada por la informalidad. El reto es grande, como lo han mostrado las pretensiones —en tiempos no muy lejanos— de distintos congresistas para introducir cuestionables modificaciones a dicho cuerpo legal. Como siempre, el pretexto usado ha sido la defensa de los humildes pobladores y de los pequeños extractores de madera, como si el régimen anterior realmente los hubiera beneficiado. Por el contrario, es el nuevo sistema el que aspira a establecer un sistema capaz de permitir el aprovechamiento ordenado de los recursos forestales, principalmente de la madera, pero también de los demás recursos de esta clase. Esa aspiración no parece ser de interés de algunos malos empresarios, quienes apuestan más bien por la prolongación del desorden y la informalidad, aplicando aquello de que «a río revuelto, ganancia de pescadores», para lo cual cuentan con el apoyo de algunas malas autoridades.

El Gobierno y los sectores involucrados en estas actividades han comprendido, sin embargo, la importancia de que en estos tiempos de globalización de la economía se enfrente con decisión el reto del aprovechamiento sostenible de nuestros recursos. La inminente entrada en vigencia de las limitaciones al comercio de madera no certificada obliga a tomar el tema con atención. El proceso que significó la aprobación de la nueva Ley forestal y de fauna silvestre —luego de años de trabajo concertado entre el Gobierno, los gremios forestales, las organizaciones ambientalistas y las organizaciones de nativos— es muestra de que hay una gran coincidencia y de que impulsar este esfuerzo es de interés de todos.

Lamentablemente, es mucho todavía lo que queda por hacer y son muy grandes las limitaciones presupuestales para que las diferentes instituciones del Poder Ejecutivo puedan asumir a plenitud las distintas tareas que les han sido asignadas por las normas legales. Por ello, el establecimiento de los gobiernos regionales puede permitir —en aplicación del importante principio de subsidiariedad contenido en la legislación sobre descentralización— que estas entidades asuman funciones en materia forestal. Sin embargo, no solo se requiere transferir recursos humanos y materiales —escasamente asignados al sector forestal—, sino, sobre todo, la decisión política de transferir dichas funciones a los nuevos órganos regionales.

Este número del Informativo Legal Agrario —el tercero de su nueva época— intenta así abordar la compleja problemática del sector forestal, donde, por lo demás, también hay signos esperanzadores.

1 | Los bosques y la realidad de la actividad forestal en el Perú

1.1 Los antecedentes sobre el aprovechamiento de los bosques

No existen mayormente trabajos sobre los recursos naturales y la forma como eran aprovechados en el Perú a lo largo de su historia. Una de las pocas autoras que se han referido al tema es la doctora María Rostworowski, quien en su obra *Recursos naturales renovables y pesca: siglos XVI y XVII*, da cuenta de lo que habría sido el tratamiento de los recursos naturales durante la Colonia, entre ellos, los bosques.

En los relatos de los cronistas —sobre todo cuando se refieren a las rutas empleadas por los conquistadores para recorrer el antiguo Imperio incaico— encontramos algunas menciones a los recursos boscosos del antiguo Perú. Los árboles más comunes y los bosques más extensos fueron los de algarrobo y guarango, los cuales, gracias a sus largas raíces, se extendían en toda la desértica costa peruana. Difícilmente la falta de agua de este paraje hubiera permitido el crecimiento de otras especies vegetales, razón por la cual el suelo de los bosques se encontraba casi desprovisto de plantas y hierbas.

Las zonas boscosas albergaban a algunos animales, como palomas, perdices, venados, zorros y hasta pumas. Esto permitía la caza, la cual en un primer momento estuvo destinada al consumo de los españoles colonizadores. Con la consolidación de la Colonia, la caza en los bosques se convirtió en nada más que un pasatiempo. Por otro lado, algunos animales de origen español, como las cabras, puercos y burros, encontraron su principal sustento en los frutos de algarrobos y guarangos. En efecto, la presencia de estas formaciones boscosas fue crucial para la subsistencia de animales en zonas desprovistas de agua.

Ya en la Colonia, la intensiva explotación de las minas y la construcción de viviendas y otras instalaciones derivaron en la necesidad de aprovechar la madera proveniente de los bosques y, eventualmente, en la introducción de especies desconocidas hasta entonces, para un mejor aprovechamiento de la madera.

La tala indiscriminada de los bosques costeros, para la obtención de madera, obligó al Cabildo de Lima a dictar las primeras ordenanzas referidas al aprovechamiento de este



Zulema Burneo

recurso. En 1535, aquellos que poseían tierras fueron obligados a plantar sauces y otros árboles, para contrarrestar el efecto de la tala. Asimismo, se prohibió cortar árboles frutales que no fueran de propiedad de uno. Sin embargo, la necesidad creciente de combustible —como carbón vegetal y leña— para las viviendas, acentuó su aniquilación.

El efecto de esta situación fue la disminución de los bosques, el alza del precio del combustible y la revalorización de las tierras boscosas. Por otro lado, la incógnita de si la venta de la tierra otorgaba el derecho a la tala de los montes, se volvió materia de discusión, lo que se tradujo en anulaciones de ventas y juicios por tierras.

Una de las importantes consecuencias de la erradicación de los bosques ha sido la dispersión de arena por efecto de los vientos, la cual pone en peligro las áreas de cultivo y permite el avance del desierto en los valles costeros.

El último relicto de guarangos registrado por Rostworowski data de 1945, y se ubicaba en el distrito de Santiago, provincia y departamento de Ica. Desapareció luego de que una resolución del Ministerio de Fomento y Obras Públicas autorizara a rematarlo para la fabricación de carbón vegetal.

En los primeros tiempos de la historia republicana no se evidenció mayor preocupación respecto de los bosques —como no fuera para el aprovechamiento del caucho—, hasta fines del siglo XIX, donde encontraremos las primeras normas legales que se ocupan de estos recursos naturales.

1.2 La explotación del caucho y las primeras leyes

El caucho fue uno de los principales recursos explotados durante la temprana República peruana. Las primeras noticias sobre su existencia datan de tiempos de la Colonia. Los relatos de viajeros del siglo XVI describían la existencia de una

«goma elástica» en algunos países de América. Sin embargo, no es hasta mediados del siglo XVIII que la explotación del recurso se industrializa a nivel mundial.

La explotación del caucho se inicia en la Amazonía peruana en 1860. A diferencia de otras importantes zonas caucheras del siglo XIX, en el Perú no se desarrollaron plantaciones de caucho. Las industrias más poderosas se encontraban en manos de ingleses, holandeses y norteamericanos. En el Perú, las principales compañías caucheras estuvieron en manos de ingleses. La Peruvian Amazons —en el Putumayo—, la Inca Rubber Co. y The Tambopata Rubber Syndicate Limited —en Madre Dios— fueron las más importantes.

El cauchero recorría los bosques en busca de gomales y se instalaba y explotaba sin control de ningún tipo, talando y destruyendo los árboles. La consecuencia de esta desmedida explotación fue que hacia principios del siglo XX ya se hacía evidente la extinción de los árboles caucheros.

En 1898 se promulgó la primera Ley orgánica de tierras de montaña, la cual legisló acerca de la explotación y exportación de recursos, entre otros aspectos. En 1909 se promulgó la Ley general de tierras de montaña, la que establecía las formas por las cuales se podían obtener terrenos en la selva. Esta ley dispuso también la creación de un padrón general de tierras, en el cual debían inscribirse todas las tierras obtenidas del Estado.

En 1904, solo en las márgenes del Amazonas se contabilizaron 93 fundos caucheros. Este *boom* generó el crecimiento poblacional de la selva durante la segunda mitad del siglo XIX. Las zonas de selva alta disminuyeron su producción agropecuaria y la población nativa fue muchas veces desplazada, pues los ríos y quebradas se poblaron de colonos e inmigrantes extranjeros capitalistas, o de aventureros que buscaban enriquecerse. El siguiente cuadro muestra la predominancia de la explotación cauchera sobre otras actividades económicas de la época:

Tipo de concesión	N.º de ha
Gomales	8 981
Maderas	1 798
Ganadería	1 329
Taguales	368

Tomado de *La explotación del caucho en el Perú*, de José Antonio Flores Marín¹

1 FLORES MARÍN, José Antonio, *La explotación del caucho en el Perú*, Lima, CONCYTEC, 1987, p. 54.

En 1906 se dio la Ley de primas de gomaes, según la cual se tenían que pagar 20 centavos por kg bruto exportado y 24 centavos por kg neto; dos centavos estaban destinados a la creación de fondos para plantaciones de caucho. Al amparo de esta ley se hicieron algunas plantaciones. Sin embargo, su reglamento nunca fue elaborado y jamás se supo de los montos recaudados. Las plantaciones no prosperaron.

A fines del siglo XIX, a la explotación del caucho se sumó la del jebe (*hebea brasilensis* o *chiringa*), que alcanzó su auge entre 1908 y 1910. La producción de caucho y de jebe fue irregular a lo largo de los años, pero los más altos índices de producción para ambos casos se registraron hacia 1910, año en el cual se obtuvieron, solo en Loreto, más de 4 millones y medio de kg de goma. Otras zonas importantes de producción fueron Madre de Dios y las cuencas de los ríos Purús y Yurúa.

La explotación del caucho en la selva peruana se enmarcó en un sistema de explotación de los trabajadores, caracterizado por formas muy duras de esclavitud: los indígenas eran perseguidos, reclutados y vendidos como peones caucheros. Otra forma de reclutar trabajadores fue la del *aviamiento*: los *aviadores* se encargaban de abastecer de herramientas de trabajo y de alimentos a los trabajadores reclutados, a cambio de un porcentaje de la producción que estos lograban obtener, lo que les permitía a los primeros ganancias de entre 50% y 100% de lo invertido.

Después del auge de 1910 empezó una acelerada debacle en la explotación cauchera. Un factor muy importante fue la carencia de mano de obra, explicada por las pésimas condiciones de vida de los peones, quienes eran víctimas de enfermedades y hambruna debido a una desmedida explotación. Pero el factor decisivo fue el inicio de la explotación de jebe en las plantaciones inglesas y holandesas asentadas en Asia y Oceanía, en 1910. Los bajos costos

de producción de Oriente fijaron un menor precio, con el que la Amazonía peruana no pudo competir. Con el fin de la era de la explotación cauchera la selva peruana estancó su auge económico, lo que produjo además un despoblamiento en la zona.

1.3 La potencialidad de las tierras de sierra y selva y la deforestación

Si nos referimos al potencial del país, debemos recurrir a cifras de los organismos oficiales: según ellas, contamos con 71,8 millones de ha de bosques naturales, de las cuales, 67,2 millones se encuentran en la región de la selva². Con estas cifras, el Perú se ubicaría en el segundo lugar en extensión de bosques naturales en América del Sur, mientras que en el mundo ocuparíamos el noveno lugar³.

A propósito de nuestra disponibilidad de recursos forestales, quizá sea pertinente recordar las cifras que arrojaban tanto el Censo Nacional Agropecuario de 1994 como un estudio mucho más exhaustivo realizado por la desaparecida Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN) respecto del potencial de las tierras forestales en el país. Según el cuadro que se muestra a continuación, mientras que en 1994 se encontraban en producción o se aprovechaban 9 millones de ha de tierras de bosques, la ONERN estimaba que el potencial forestal era de más de 48 millones de ha.

2 Proyecto FAO GCP/PER/035/NET, «Apoyo a la estrategia nacional para el desarrollo forestal», 2001, Brochure Institucional. Citado en *Propuesta de planeamiento estratégico institucional 2005-2014*, Lima, FONDEBOSQUE, julio 2004.

3 *La evaluación de los recursos forestales mundiales 2000*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2001. Citado en *Plan estratégico institucional 2005-2014*, Lima, FONDEBOSQUE, junio 2005, p. 2.

Uso de la tierra según el Censo Nacional Agropecuario de 1994, y potencial de uso de las tierras según la ONERN

	III Cenagro	ONERN
1. Tierras de cultivo	5 476 976,70	7 609 000
2. Pastos naturales	16 906 470,30	17 916 000
3. Montes y bosques	9 053 705,47	48 542 000
4. Eriazos y protección	3 944 656,29	34 300 000
Total	35 381 808,81	108 367 000

Fuentes: INEI, III Censo Nacional Agropecuario 1994, y ONERN.

Lamentablemente, la explotación descontrolada ha determinado la práctica desaparición de los bosques naturales que existían en las regiones de costa y sierra. En efecto, sobre todo para la obtención de leña, los pocos bosques de estas regiones casi se han extinguido. Más recientemente, los extensos bosques de algarrobos han sido diezmados para la obtención de carbón, mientras que diversas especies maderables se han empleado para la elaboración del *parquet* destinado a cubrir los pisos de las casas de Lima y otras ciudades. La fuerte migración hacia las tierras de ceja de selva, y luego hacia la selva, ha tenido también un gran efecto sobre los bosques amazónicos, que han sido víctimas de una explotación voraz de valiosas especies madereras, como el cedro y la caoba, hasta dejarlas al borde de la extinción.

Así las cosas, al elaborarse el Mapa Forestal del Perú, en 1974, se evidenció que «alrededor de 7 millones de hectáreas boscosas [habían sido] destruidas en cincuenta años de actividad agrícola, especialmente en la ceja de selva»⁴. Al año 2000 se registraban en el país más de 9,5 millones de ha deforestadas, a un ritmo de más de 260 mil ha por año⁵, siendo su principal causa la actividad agropecuaria, aunque también se pueden mencionar otras.

La deforestación de las cuencas determina que el agua disminuya y se produzca el proceso conocido como desertificación —muy intenso en las zonas desérticas y semiáridas—, lo cual se ha reflejado en el avance de los desiertos. Asimismo, la pérdida de la cobertura boscosa y de otro tipo de vegetación hace que las inundaciones se hagan más frecuentes e intensas: dado que la vegetación ayuda a que el suelo retenga el agua, al desaparecer aquella, el agua se escurre con violencia, arrastra parte del suelo y genera cuantiosos daños.

Antonio Brack Egg⁶ estima que el largo proceso de tala de bosques —que él calcula en, al menos, unas 15 millones

de ha de bosques— ha determinado una afectación muy grande de estos recursos, a lo que se suma la alteración del bosque por la extracción de madera y la fabricación de carbón vegetal:

Esta tala ha afectado a grandes extensiones de bosques andinos (queñoales y quishuares), que de unas 3 millones de hectáreas se han reducido a apenas unas 50 000; a los bosques secos (algarrobales y bosques secos), reducidos drásticamente para las grandes irrigaciones; a los bosques de los valles costeros, muy extensos en el pasado, y de los que quedan relictos en la actualidad; a los bosques de neblina de las vertientes occidentales del norte y centro, que han sido destruidos casi en su totalidad, y de los que quedan escasos relictos en las partes altas de los ríos Piura, Zaña y La Leche; a los bosques de las vertientes orientales andinas y a los de la selva baja, donde se han talado unas 9,5 millones de hectáreas y cada año se talan unas 250 000 adicionales.

El aludido estudioso estima una mayor afectación de los bosques húmedos de las vertientes occidentales del norte, «antes muy extensos en todas las cuencas altas, desde el río Chira hasta el río Rímac, [que] han sido eliminados en un 95% y solo quedan algunos restos insignificantes y en proceso de destrucción total»; mientras que los bosques de la selva alta se han reducido drásticamente por la construcción de carreteras que han permitido la ocupación por parte de migrantes andinos. El resultado: «cerca de 3 millones de hectáreas han sido taladas en Amazonas, Cajamarca, San Martín, Huánuco, Pasco, Junín, Ayacucho, Cusco, Apurímac, Puno y Madre de Dios»⁷.

Como podremos ver más adelante, además del establecimiento de mecanismos para el uso sostenible de esta importante riqueza natural —valiosa alternativa para evitar que los bosques amazónicos sigan reduciéndose—, algunos expertos plantean llevar adelante labores de forestación y reforestación. De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena), se tendrían 10 millones de ha de tierras aptas para la instalación de plantaciones forestales, a las que habría que sumar las tierras de la región andina con aptitud forestal.

4 ROMERO PASTOR, Marco, «Los recursos forestales, ecología y comunidades nativas», en *Comunidades campesinas y nativas. Normatividad y desarrollo*, Lima, Servicios Educativos Rurales y Fundación Friedrich Naumann, 1989.

5 NECOCHEA FLORES, Carlos, «Alto a la tala ilegal», diario *El Comercio*, 14 de octubre de 2003. Citado en *Propuesta de planeamiento estratégico institucional 2005-2014*, op. cit.

6 BRACK EGG, Antonio, «Perú: biodiversidad, pobreza y econegocios», en *Materiales del curso de teoría de los recursos naturales*, Diploma de Estudios en Derecho Ambiental, Lima, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003, p. 36.

7 BRACK EGG, «Perú: biodiversidad, pobreza y econegocios», op. cit., pp. 40 y 41.

2 | El bosque como recurso natural

La anterior Ley forestal y de fauna silvestre comprendía en su definición de bosques tanto a las comunidades vegetales naturales en las que predominan las especies leñosas referidas a determinada superficie del suelo, como a las plantaciones forestales (artículo 8), con lo que englobaba a los bosques naturales y a los bosques resultado de la actividad humana.

Si bien la gran mayoría de nuestros bosques se encuentran en la región amazónica, también los hay en las regiones de costa y sierra, aunque presentando características muy distintas. En efecto, los más conocidos son los bosques tropicales amazónicos (poseemos el 13%, y el resto lo compartimos con Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Suriname y Venezuela), pero también están el bosque seco ecuatorial (en la zona norte del país), los bosques de neblina (en las vertientes orientales andinas) y los bosques secos interandinos (en valles como Marañón, Huaylas, Huánuco, Mantaro, Apurímac, entre otros).

2.1 Las clases de bosques

Existen varias clasificaciones de los bosques. Así, una primera distinción, recogida en la derogada Ley forestal y de fauna silvestre, reconocía a los *bosques naturales* y los *bosques cultivados*. Los primeros son los bosques existentes como resultado de la acción de la naturaleza; en cambio, los bosques cultivados son las plantaciones forestales realizadas sobre tierras calificadas como aptas para tal fin; es decir, son el resultado de la acción directa de los seres humanos.

Por sus distintas características, podemos también distinguir entre *bosques húmedos tropicales* (ubicados en la Amazonía), *bosques de neblina* y *bosques secos* de la costa.

Asimismo, debe distinguirse entre *bosques primarios* y *bosques secundarios*. Los primarios son aquellos bosques naturales que no han sido objeto de aprovechamiento, mientras que los secundarios son aquellos que, habiendo sido objeto de explotación por el hombre o habiendo sido afectados por fenómenos naturales, se han reconstituido.

Siguiendo los criterios de clasificación legal, tenemos seis tipos de bosques: los bosques de producción, los bosques de aprovechamiento futuro, los bosques en tierras de protección, las áreas naturales protegidas, los bosques en comunidades nativas y campesinas, y los bosques locales. La Ley forestal y de fauna silvestre los ha definido con mucho detalle en su artículo 8.

Los *bosques de producción* son las superficies boscosas que, por sus características bióticas y abióticas, son aptas para la producción permanente y sostenible de madera y otros servicios forestales. Se trata aquí de bosques primarios. La ley distingue dentro de estos bosques dos categorías, de acuerdo con las posibilidades de aprovechamiento:

- a) bosques de producción permanente: aquellas áreas con bosques naturales primarios y que, a propuesta del Inrena, mediante resolución ministerial del Ministerio de Agricultura se ponen a disposición de los particulares para el aprovechamiento preferente de la madera y otros recursos forestales y de fauna silvestre; y
- b) bosques de producción en reserva: bosques naturales primarios, destinados a la producción preferente de madera y otros bienes y servicios forestales, que el Estado mantiene en reserva para su futura habilitación.

Los *bosques para aprovechamiento futuro* son aquellas superficies que, por sus características bióticas y abióticas, se encuentran en proceso de desarrollo para ser puestas en producción permanente de madera y otros servicios forestales. La vigente ley distingue dentro de ellos:

- a) plantaciones forestales: aquellas logradas mediante el establecimiento de cobertura arbórea y arbustiva en áreas de capacidad de uso mayor forestal;
- b) bosques secundarios: superficies boscosas pobladas por especies pioneras, formadas por pérdida del bosque primario como consecuencia de fenómenos naturales o la actividad humana; y
- c) áreas de recuperación forestal: tierras sin cubierta vegetal o con escasa cobertura arbórea o de bajo valor

comercial, que requieren forestación y reforestación para reincorporarlas a la producción y prestación de servicios forestales.

En cuanto a los *bosques en tierras de protección*, la ley los define como las superficies que, por sus características bióticas y abióticas, sirven fundamentalmente para preservar los suelos, mantener el equilibrio hídrico, conservar y proteger los bosques ribereños u orientados al manejo de cuencas, proteger la diversidad biológica y la conservación del ambiente. Agrega la ley que en estas áreas se promueven los usos indirectos —como el ecoturismo—, la recuperación de flora y fauna en vías de extinción y el aprovechamiento de productos no maderables.

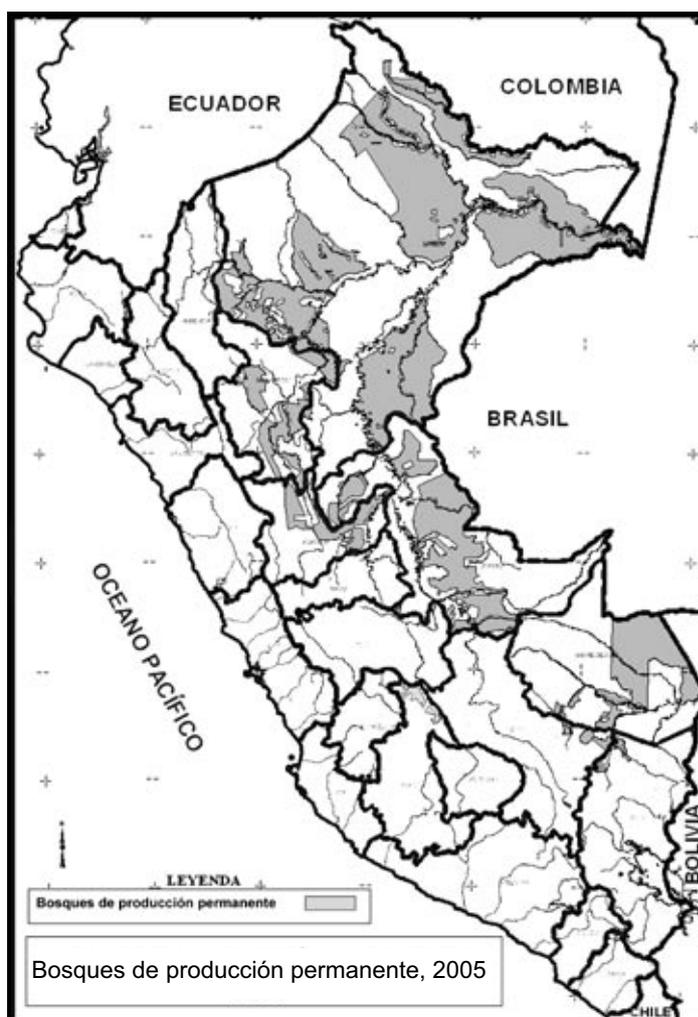
Por su parte, las *áreas naturales protegidas* son las superficies necesarias para la conservación de la diversidad biológica y demás valores asociados, de interés ambiental,

cultural, paisajístico y científico, de conformidad con la Ley 26834, de áreas naturales protegidas.

Los *bosques en comunidades nativas y campesinas* son aquellos que se encuentran dentro del territorio de estas comunidades, con la garantía que les reconoce el artículo 89 de la Constitución política. Sobre este tema volveremos más adelante, en esta misma sección del *Informativo Legal Agrario*.

Por último, los *bosques locales* son los que el Inrena otorga —de acuerdo con el reglamento—, mediante autorizaciones y permisos, a las poblaciones rurales y centros poblados, para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales.

Como se aprecia al revisar estas definiciones, al Inrena se le asignan una serie de responsabilidades en cuanto a la zonificación forestal.



Fuente: página web del INRENA: <<http://www.inrena.gob.pe>>

2.2 El tratamiento de los bosques en las normas constitucionales

Según la Constitución de 1993, los recursos naturales renovables y no renovables son patrimonio de la nación, y el Estado es soberano en su aprovechamiento. Esta forma de tratar los recursos naturales no es, sin embargo, algo nuevo en nuestra tradición constitucional.

La Constitución política de 1933 fue la primera en ocuparse de los recursos naturales, disponiendo en su artículo 37: «Las minas, tierras, bosques, aguas y, en general, todas las fuentes naturales de riqueza pertenecen al Estado, salvo los derechos legalmente adquiridos...».

Luego de cuarenta años de vigencia formal (esto es, interrumpida por distintos gobiernos de facto) de esa carta, la Constitución de 1979 retomará ese principio. Así, en el artículo 118 de esta se señalaba:

Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación.

Los minerales, tierras, bosques, aguas y, en general, todos los recursos naturales y fuentes de energía pertenecen al Estado. La ley fija las condiciones de su utilización por este y de su otorgamiento a los particulares.

La Constitución de 1993 —actualmente vigente— ratifica que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la nación, y desarrolla la temática de los mismos en forma más breve que la carta de 1979. Un aspecto sumamente importante de su tratamiento por la carta actual está contenido en la segunda parte del artículo 66: «Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal».

De este modo, podemos concluir que en nuestra tradición constitucional los bosques, como parte de los recursos naturales, constituyen patrimonio de la nación, es decir, de todos los peruanos. En realidad, incluso en nuestra tradición histórica los bosques siempre han sido un recurso que no podía ser apropiado en forma individual, pues ya desde la época colonial se afirmaba que los recursos eran patrimonio del soberano, es decir, de la corona española, tradición que nuestra república mantiene hasta la actualidad en lo que se denomina el sistema dominalista, por reconocer a los recursos como de dominio del Estado o de la nación.

El artículo 67 de la actual Constitución reserva para el Estado la facultad de determinar la política nacional del ambiente, norma que guarda coherencia con la afirmación

de la soberanía sobre los recursos naturales. También resulta destacable en este artículo que se consagre constitucionalmente el principio del uso sostenible de los recursos naturales, cuya promoción corresponde igualmente al Estado peruano.

Asimismo, el artículo 68 de la Constitución incorpora la obligación del Estado de promover la conservación de la diversidad biológica, así como de las áreas naturales protegidas, aspectos también vinculados a los recursos forestales.

Finalmente, el artículo 69 señala en forma explícita el compromiso del Estado de promover el desarrollo sostenible de la Amazonía mediante la dación de una legislación adecuada para esa vasta región. No se ha acogido en el vigente texto constitucional la posibilidad que recogió la carta de 1979, de considerar la entrega de bosques en propiedad a los particulares.

2.3 La Ley de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales

Respondiendo al mandato constitucional del artículo 66 transcrito líneas arriba, en 1997, y luego de un amplio proceso de consultas, se aprobó la Ley 26821, orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, norma que desarrolla el citado artículo constitucional.

Esta ley define como su objetivo «promover y regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, renovables y no renovables, estableciendo un marco adecuado para el fomento a la inversión, procurando un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y del ambiente y el desarrollo integral de la persona humana» (artículo 2).

La Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales constituye su ley marco, es decir, aquella alrededor de cuyos principios y normas generales deben darse las correspondientes normas sectoriales, esto es, las relacionadas con recursos naturales específicos como los recursos hídrico, forestal, mineral, diversidad biológica, etc. Esta ley dispone además que las leyes especiales (las referidas a cada uno de los recursos naturales) deberán contemplar en forma precisa los atributos que conceden a los particulares (artículo 22). Añade también que los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, son patrimonio de la nación mientras se mantengan en su fuente, pero los frutos y productos obtenidos conforme a esta ley son de propiedad de los titulares de los derechos concedidos sobre ellos (artículo 4).



Las formas de aprovechamiento o modalidades que la Ley 26821 reconoce son múltiples, siendo la más amplia la concesión: «Los derechos para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se otorgan a los particulares mediante las modalidades que establecen las leyes especiales para cada recurso natural» (artículo 19). No obstante, agrega que, «en cualquiera de los casos, el Estado conserva el dominio sobre estos [los recursos naturales], así como sobre los frutos y productos en tanto ellos no hayan sido concedidos por algún título a los particulares». De esta forma, de acuerdo con la Constitución y esta ley orgánica, en ningún caso los derechos para el aprovechamiento de los recursos naturales otorgan su propiedad a los particulares.

La Ley 26821 dispone que los recursos naturales deben aprovecharse en forma sostenible y establece las condiciones generales de ese tipo de aprovechamiento (artículo 29), sin que ello implique que las leyes especiales no puedan establecer condiciones adicionales. Entre las condiciones generales se encuentran:

- la utilización del recurso de acuerdo con el título del derecho, para los fines por los cuales fue otorgado;
- cumplir con las obligaciones establecidas por la legislación especial del caso;
- cumplir con los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y los planes de manejo de los recursos, establecidos en la legislación especial;
- cumplir con la retribución económica correspondiente; y

- mantener al día el derecho de vigencia, de acuerdo con las normas correspondientes.

La Ley 27308, forestal y de fauna silvestre, por haber sido dictada con posterioridad a las normas citadas, se adecua a los principios establecidos en la Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

2.4 La cuestión forestal en otros países

En la región andina es quizá Bolivia quien ha brindado mayor atención al aprovechamiento de los recursos forestales, aunque Ecuador, dado su gran potencial, también se ha preocupado por el tema. En esta parte del *Informativo Legal Agrario* se hará una breve descripción de la política y la legislación forestal que rigen actualmente en ambos países.

a) Ecuador

El territorio ecuatoriano se divide en tres regiones (costa, sierra y oriente) que ocupan una superficie total de 283 560 km². Un buen porcentaje de esta (43,7%) cuenta con una cubierta forestal que se extiende a lo largo de 124 005 km², de los que 99 310 km² se localizan en la región oriental o Amazonía ecuatoriana. Estas cifras resultan muy relativas, dado que la deforestación se ha venido acelerando, sobre todo por la explotación de yacimientos petroleros en la zona. Cinco provincias forman parte de la Amazonía ecuatoriana: Sucumbíos, Napo, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe.

Legislación ecuatoriana

La base legal de la actividad forestal en el país del norte es la Ley forestal y de conservación de áreas naturales y vida silvestre, de 1981. También están vigentes el Texto unificado de la legislación ambiental secundaria (TULAS) y la normativa para el manejo forestal sustentable para el aprovechamiento de la madera (Norma 131). Esta última contiene la reglamentación específica para el aprovechamiento de áreas forestales de diferentes condiciones y el control forestal.

La administración, el manejo, el aprovechamiento, la conservación y la competencia forestal recaen en el Ministerio del Ambiente. En principio, a través de la Ley forestal y sobre la base del cobro de derechos (impuestos), el Gobierno debía encargarse de la gestión forestal nacional y, principalmente, de la reposición del recurso forestal. El Ministerio del Ambiente fue creado en 1996, y en 1999 se fusionó con el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN), que era la institución competente en materia de bosques.

Según el artículo 1 del TULAS, la actividad forestal se coloca como un mecanismo para reducir la pobreza, mejorar las condiciones ambientales y fomentar el crecimiento, en el contexto del desarrollo sostenible, debido a lo cual se procura impulsarla en todas sus fases.

Por su parte, el artículo 8 de la Ley forestal contiene la clasificación de las tierras de aptitud forestal:

Las tierras forestales son aquellas que, por sus condiciones naturales, por su ubicación o por no ser aptas para la explotación agropecuaria, deben ser destinadas al cultivo de especies maderables y arbustivas, a la conservación de la vegetación protectora, inclusive la herbácea, y la que así se considere mediante estudios de clasificación de suelos, de conformidad con los requerimientos e interés público y de conservación del medio ambiente.

El patrimonio forestal del Estado está constituido por las tierras que, por cualquier título, han ingresado al dominio público, incluso las baldías, siempre que reúnan los requisitos señalados en el artículo 9 del TULAS (tener aptitud forestal, estar cubiertas de bosques protectores y de vegetación propia).

Clasificación de las tierras de aptitud forestal en Ecuador⁸

Bosques y vegetación protectores	Bosques de producción permanente
Formaciones vegetales, naturales o cultivadas, arbóreas o herbáceas, localizadas en áreas de topografía accidentada, en cabeceras de cuencas hidrográficas o en zonas que por sus condiciones climáticas, edáficas e hídricas, no son aptas para la agricultura o la ganadería.	Formaciones naturales o cultivadas destinadas al aprovechamiento eficiente y continuo del recurso existente.
Tierras del patrimonio forestal del Estado	
Definición	Categorías para su administración
Tierras forestales de su propiedad, bosques naturales y cultivados existentes en ellas, flora y fauna silvestres, y los manglares —aun los existentes en propiedad de particulares— (art. 1 de la Ley forestal). Dentro de estas áreas pueden existir asentamientos poblacionales, cooperativas, organizaciones de agricultores directos, ocupados ancestralmente.	Parques nacionales, reserva ecológica, refugio de vida silvestre, reservas biológicas, áreas nacionales de recreación, reserva de producción de fauna, áreas de caza y pesca.
Tierras de dominio privado	
Tierras forestales cuya propiedad privada está garantizada por el Estado, con las limitaciones establecidas en la Constitución y las leyes.	

⁸ BARRANTES, Roxana (editora), *La política forestal en la Amazonía andina*, Lima, CIES, 2005, p. 256.

b) Bolivia

Este país tiene una superficie de 1 098 581 km². El área total de bosques es de 534 000 km² (48,6% del territorio nacional), 80% de los cuales están en las tierras bajas. Las actividades económicas de la zona son la agricultura y la ganadería, que se comercian a mediana y gran escala. Es en la parte baja (a 500 m de altitud) donde se desarrolla la actividad forestal.

El Mapa de Tierras de Producción Forestal Permanente define 41 235 487 ha como espacios aptos para uso forestal productivo, por su capacidad de uso mayor, espacio que representa casi el 48% del total del territorio nacional⁹.

Legislación boliviana

La base de la legislación forestal de Bolivia es la Ley 1700, Ley forestal, de 1996, que definió el régimen forestal de la nación como «un conjunto de normas que regulan el uso sostenible y la protección de los bosques y las tierras forestales, y el régimen legal que define los derechos para personas privadas, estipulando claramente derechos y obligaciones definidos» (inciso e) del artículo 3 de la Ley 1700).

9 Datos recogidos de Roxana Barrantes, op. cit., p. 63.

El marco institucional del régimen forestal lo conforman el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP) —institución normativa—, la Superintendencia Forestal (SF) —órgano regulador— y el Fondo para el Desarrollo Forestal (Fonabosque) —organismo financiero—. La Ley 1700 creó también el Sistema de Regulación de los Recursos Naturales (Sirenare), con el objetivo de regular y controlar el uso de los recursos naturales. La SF es el organismo encargado de asignar las concesiones forestales, autorizar los permisos forestales, aprobar los planes de manejo y de aprovisionamiento de materia prima, monitorear el transporte de productos forestales y confiscar madera ilegal, y supervisar el manejo forestal.

La misma ley señala que los bosques son de dominio originario del Estado y que los usuarios del bosque acceden a una concesión forestal a través de un plan de manejo por cuarenta años, prorrogables por otro periodo. Esta norma contempla el manejo de medidas preventivas a fin de mitigar el impacto ambiental sobre el suelo y el agua. Los bosques se clasifican en permanentes de producción, permanentes de protección, reservas forestales de inmovilización y bosques especiales.



Derechos, manejo e impuestos en materia forestal en Bolivia¹⁰

Tipo de derechos forestales	
Concesiones forestales	Los bosques públicos son asignados como concesiones forestales por un periodo de cuarenta años, renovables cada cinco años. Las concesiones forestales son renovadas una vez conocidos los resultados de auditorías forestales realizadas para tal efecto.
Propietarios privados	El aprovechamiento forestal está permitido en propiedades privadas.
Territorios indígenas	Las comunidades indígenas tienen derecho exclusivo para el uso de recursos forestales dentro de áreas reconocidas como tierras comunitarias de origen. Los indígenas que residen dentro de su territorio tienen derecho a contraer compromisos con otros agentes económicos para explotar comercialmente sus recursos.
Reservas forestales municipales	Las municipalidades disponen de hasta un 20% de los bosques públicos dentro de sus jurisdicciones para ser entregados en concesiones a usuarios locales del bosque.
Regulaciones de manejo	
Manejo forestal	Es obligatorio un plan de manejo forestal. Los concesionarios deben reportar anualmente la implementación de sus planes y deben actualizarlos cada cinco años. No está permitido el uso de motosierras.
Control y fiscalización	Las inspecciones forestales están a cargo de funcionarios de la Superintendencia Forestal.
Políticas impositivas	
Patentes forestales	Son impuestos forestales estimados con base en la superficie de la concesión (US\$1/ha por año) y con base en áreas intervenidas para propietarios privados. Las patentes por desmonte son equivalentes al 15% del valor de las patentes forestales.

¹⁰ Este cuadro es parte de uno mayor obtenido de PACHECO, Pablo, «Municipalidades y participación local en la gestión forestal en Bolivia», en *La gestión forestal municipal en América Latina*, Indonesia, CIFOR y CIID, 2003, p. 28.

Finalizado este breve repaso, puede afirmarse que tanto Bolivia, Ecuador y Perú comparten la misma preocupación por el manejo, conservación y explotación del recurso forestal. Dada la gran capacidad de los tres países en cuanto a bosques se refiere, una serie de

dilemas y problemas se presentan. No obstante, si bien aún hay mucha tela por cortar, también existe convencimiento acerca del gran potencial forestal existente en ellos y de lo que significaría económicamente su pleno aprovechamiento.

3 El tratamiento legislativo

En esta sección examinaremos los antecedentes de la legislación sobre recursos forestales, el contenido de las normas de la legislación actual, y las normas sobre las áreas naturales protegidas y las zonas de protección ecológica en la selva.

3.1 La legislación anterior

Como expresión de la gran influencia que las ideas liberales tuvieron en el país a finales del siglo XIX e inicios del XX, en 1908 se aprobó la Ley 1220, general de tierras de montaña. Esta norma permitió adjudicar en propiedad tierras de bosques a los particulares. Francisco Ballón¹¹ da cuenta de sus planteamientos:

El problema de la extensión territorial adjudicable bajo tal o cual modalidad se resolvió, en la Ley 1220, permitiendo adquirir, por venta, hasta mil hectáreas de terrenos de cultivo y treinta mil de gomales; mediante denuncia, hasta cincuenta mil hectáreas —porción mayor requería concesión del Congreso—; y bajo la modalidad de adjudicación gratuita, hasta cinco hectáreas. La colonización desaparece como forma de adquirir la propiedad, ingresando dentro de la categoría de concesión (la que además era posible efectuarla para obras públicas). Con la Ley 1220 permanece la cesión de vías férreas y caminos carreteros o de herradura.

Ni la Ley de reforma agraria de Belaunde —Ley 15037, de 1964— ni la del Gobierno militar —decreto ley 17716, de 1968— derogaron esa legislación. En efecto, el decreto ley 17716 anunció la dación de una norma especial para la selva; en su artículo 43 decía: «Para los predios ubicados en la región de la selva se aplicará la legislación especial sobre la materia».

Es por ello que luego de expedida la Ley 1220, la siguiente norma en importancia, relacionada con nuestros bosques amazónicos, fue el decreto ley 20653, Ley de comunidades nativas y de promoción agropecuaria de las regiones de selva y ceja de selva, promulgado en 1974.

11 BALLÓN, Francisco, «La nueva conquista de la Amazonía», en *Promoción agraria ¿para quién? Análisis de la Ley de promoción y desarrollo agrario*, Lima, Tiempo Presente, 1981, p. 65.

Sus primeros artículos (6 al 24) fueron dedicados, efectivamente, a las comunidades nativas (conocidas hasta 1969 como *comunidades indígenas*), a las que se les reconoció la propiedad territorial sobre las tierras que ocupaban¹² y sobre las cuales realizaban actividades de pesca, caza y recolección, quedando aptas para que se les otorgaran los correspondientes títulos de propiedad. En lo que respecta a las otras tierras, el decreto ley 20653 distinguió entre tierras con aptitud para el cultivo, tierras con aptitud para la ganadería y tierras con aptitud forestal, y dispuso que el uso de estas últimas «se regirá por la legislación sobre la materia» (artículo 27) y que el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre igualmente «se regirá por la legislación sobre la materia» (artículo 28). En cuanto a la adjudicación de tierras de selva con fines agropecuarios, diferenció entre proyectos de asentamiento rural y zonas de libre disponibilidad, estableciendo en cada caso las extensiones máximas de tierras que podían recibir las personas naturales y las personas jurídicas. Además, de conformidad con las normas entonces vigentes de reforma agraria, dispuso que las sociedades mercantiles no podrían ser propietarias de tierras en las regiones de selva y ceja de selva.

En mayo de 1975, la Ley forestal y de fauna silvestre, decreto ley 21147, guardando armonía con lo dispuesto en la Constitución de 1933, declaró en su artículo 1 que «los recursos forestales y la fauna silvestre son del dominio público y no hay derechos adquiridos sobre ellos». Agregó a lo anterior la prohibición de utilizar con fines agropecuarios las tierras cuya capacidad de uso mayor fuera forestal.

Este decreto ley realizó una primera distinción, diferenciando inicialmente entre bosques naturales y bosques cultivados. Clasificó cuatro tipos de bosques naturales:

- 1) bosques nacionales;
- 2) bosques de libre disponibilidad;
- 3) bosques de protección; y
- 4) unidades de conservación.

12 Más detalles sobre este tema pueden verse en el número 21 del *Informativo Legal Agrario*, dedicado a la legislación sobre comunidades campesinas y nativas, en especial, pp. 29-32.



Conforme a la Ley forestal, los bosques nacionales estaban reservados para el aprovechamiento «directo y exclusivo» del Estado, quien podía hacerlo a través de las empresas estatales (lo que, de hecho, no ocurrió). A las privadas solo se les permitía el aprovechamiento de la madera en los bosques de libre disponibilidad, pues, de acuerdo con el artículo 11 la Ley forestal, estos bosques podían ser utilizados por cualquier persona debidamente autorizada.

Los contratos de extracción forestal en este tipo de bosques eran intransferibles, se ejecutaban sobre superficies de hasta 100 000 ha y podían renovarse hasta por periodos de diez años. También se permitían contratos de extracción forestal sobre extensiones menores de mil hectáreas, lo que fue pensado como respuesta social a la problemática de los pequeños extractores, quienes quedaban exonerados de los estudios de factibilidad técnico-económica, que sí debían presentar las empresas. Mas, como veremos, los contratos para pequeños extractores serían los que mayores dificultades generarían.

Respecto de las unidades de conservación —como se verá con más detalle en el apartado 3.3 de este *Informativo Legal Agrario*—, la ley distinguió cuatro categorías:

- a) parques nacionales;
- b) reservas nacionales;
- c) santuarios nacionales; y
- d) santuarios históricos.

Una de las consecuencias de la aprobación de la primera Ley forestal y de fauna silvestre fue la sustitución del decreto ley 20653 por una nueva Ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario de las regiones de selva y ceja de selva, decreto ley 22175, del año 1978. Vigente en la actualidad, esta norma mantiene el tratamiento de las comunidades nativas en sus primeros artículos (7 a 27) —aunque, como veremos, modifica drásticamente el tratamiento de las tierras de propiedad comunal— y se ocupa de las tierras de selva, donde distingue, en función de la capacidad de uso mayor, entre tierras con aptitud para el cultivo, tierras con aptitud para la ganadería y tierras con aptitud forestal.

Dentro de los planteamientos para el aprovechamiento de las tierras con aptitud para el cultivo y las aptas para la ganadería, el decreto ley 22175 dedicó especial atención a las adjudicaciones en proyectos de asentamiento rural, orientados al establecimiento o consolidación de núcleos poblacionales, disponiendo en el artículo 56: «La adjudicación de tierras con fines agropecuarios en los proyectos de asentamiento rural se efectuará únicamente a favor de comunidades nativas, comunidades campesinas, cooperativas agrarias, sociedades agrícolas de interés social y empresas de propiedad social, así como a personas naturales debidamente calificadas». Asimismo, dispuso que la adjudicación de tierras con fines agropecuarios en las áreas no priorizadas para proyectos de asentamiento rural podría efectuarse a favor de las mismas personas mencionadas en el artículo 56, sumándolas a las sociedades de personas y las empresas del Estado o con participación de particulares. Adicionalmente, contempló la posibilidad de otorgar en propiedad tierras con aptitud para el cultivo o la ganadería a favor de empresas del Estado o empresas privadas con participación del Estado, para proyectos agropecuarios o agroindustriales de prioridad nacional.

Pero este decreto ley también se ocupó de las tierras forestales (artículo 85), modificando el tratamiento que la Ley forestal había dado a los bosques nacionales, para permitir ahora la presencia en ellos de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, quienes «excepcionalmente», por consideraciones de prioridad nacional, podrían explotar con fines industriales y comerciales dichos bosques mediante contratos de extracción forestal.

La Constitución de 1979, retomando el principio contenido en la carta de 1933, dispuso que «Los recursos naturales,

renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación», a lo que agregó: «Los minerales, tierras, bosques, aguas y, en general, todos los recursos naturales y fuentes de energía pertenecen al Estado. La ley fija las condiciones de su utilización por este y de su otorgamiento a los particulares».

Tiempo después (1980) se promulgó el decreto legislativo 2, que modificó importantes normas agrarias, entre ellas la entonces vigente Ley forestal y fauna silvestre y doce artículos de la Ley de comunidades nativas. Así, este decreto legislativo modificó el texto del artículo 85 del decreto ley 22175, convirtiendo en obligatoria la participación del Estado en los proyectos que solicitaran extensiones superiores a las 50 mil ha. Del mismo modo, sustituyó la obligación de reforestar, a cargo de los empresarios forestales, por el pago de un «canon de reforestación». También eliminó el carácter excepcional de las adjudicaciones especiales creadas por el decreto ley 22175, suprimiendo el requisito de la declaración de prioridad nacional para las mismas. Por último, incrementó las extensiones adjudicables de las áreas no priorizadas para proyectos de asentamiento rural.

Finalmente, el decreto legislativo 653, de 1991, en un título especial dedicado a las tierras de selva y ceja de selva (artículos 40 a 50), modificó drásticamente el tratamiento anterior, fundamentalmente en lo relacionado con las extensiones que podrían recibir los particulares en esas regiones.

Tras veinticinco años de vigencia (con las modificaciones mencionadas), el decreto ley 21147 fue reemplazado por una nueva Ley forestal y de fauna silvestre, Ley 27308, aprobada en julio del año 2000, que, como se ha mencionado, introdujo modificaciones significativas al ordenamiento forestal. En el dictamen conjunto presentado por la Comisión Agraria y la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía, en junio de 2000, se reconocía que los objetivos del decreto ley 21147 no habían sido alcanzados. Por el contrario, el dictamen señalaba:

La aplicación de la ley en los 25 años de vigencia y de sus normas reglamentarias ha dado lugar:

- a) *A una explotación eminentemente extractiva y depredadora, no habiendo promovido el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, ni la efectiva conservación de las especies.*
- b) *No ha estimulado la inversión privada, ya que prioriza la actividad empresarial estatista y colectivista, y no ha permitido ni permite una efectiva captación de divisas.*
- c) *No ha contribuido en la generación de empleo. El modelo empresarial que preconiza ha sido casi nulo; los pocos puestos de trabajo existentes en el sector forestal son*

generados por el sector privado; ni ha estimulado la participación organizada de las comunidades campesinas y nativas, gobiernos locales e instituciones civiles y académicas, en labores de preservación y aprovechamiento de los recursos de flora y fauna.

Veamos a continuación los principales aspectos contenidos en la actual Ley forestal y de fauna silvestre, Ley 27308.

3.2 La Ley forestal y de fauna silvestre

Esta ley se orienta a «normar, regular y supervisar el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre del país, compatibilizando su aprovechamiento con la valorización progresiva de los servicios ambientales del bosque».

La ley 27308 introdujo nuevas categorías jurídicas —como las de patrimonio forestal nacional y manejo forestal sostenible— y estableció mecanismos legales distintos para el acceso al aprovechamiento de los bosques.

a) El patrimonio forestal nacional

La vigente Ley forestal y de fauna silvestre declara en su artículo 7 que constituyen el patrimonio forestal nacional una serie de recursos naturales: «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». El patrimonio constituye la propiedad de una persona o entidad. El *Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española* define al patrimonio como el «conjunto de bienes pertenecientes a una persona natural o jurídica, o afectos a un fin, susceptibles de estimación económica»; mientras que el patrimonio nacional es definido como la «suma de los valores asignados, para un momento de tiempo, a los recursos disponibles de un país, que se utilizan para la vida económica».

La consecuencia, según el artículo 7 citado, es que los recursos allí mencionados no pueden ser utilizados con fines agropecuarios o mediante 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 señalen la ley y su reglamento. La razón es que esos recursos constituyen patrimonio de la nación.

b) El ordenamiento forestal

Con la intención de avanzar en el ordenamiento forestal, la Ley 27308 distingue seis categorías: bosques de producción, bosques para aprovechamiento futuro, bosques en tierras de protección, áreas naturales protegidas, bosques en comunidades nativas y campesinas, y bosques locales.

Las definiciones de cada una de ellas ya fueron presentadas en la sección 2 de este *Informativo Legal Agrario*.

De acuerdo con Jessica Hidalgo, el ordenamiento forestal debe entenderse como «un proceso donde se deben tener en cuenta no solo las características naturales del área, sino también su ocupación y uso actual»¹³. Lo que se buscaría con esto, agrega la experta, es poder aprovechar los bosques de manera sostenible y permanente, rompiendo con las prácticas anteriores:

La costumbre era descremar el bosque lote por lote, extrayendo solamente las especies valiosas, para luego pedir a la autoridad nuevas áreas y continuar el mismo proceso. La respuesta contenida en la ley obliga a que los titulares de la actividad forestal se concentren en una superficie, empleando prácticas de manejo que les permita luego de los años regresar a ella y volver a aprovecharla, esta vez con mayor rendimiento.

El artículo 9 de la Ley forestal encarga al Inrena proponer la zonificación territorial de las áreas forestales del país, tomando como base la zonificación ecológica-económica. Cabe

¹³ HIDALGO, Jessica, *Estado de la situación forestal en el Perú*, Lima, Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA), 2003, p. 20.

destacar que, hasta la fecha, ninguna de estas herramientas se ha completado. Debe recordarse, coincidentemente, que la Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales había dispuesto la aprobación de la zonificación ecológica y económica del país, con la finalidad de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados. Como veremos más adelante, la ausencia de estos instrumentos lleva, efectivamente, a que se presenten conflictos, los que afectan especialmente a las comunidades nativas ubicadas en la región amazónica.

Al ocuparse de estos temas, el Reglamento de la Ley forestal, aprobado mediante decreto supremo 014-2001-AG, ratifica el encargo al Inrena de elaborar el Mapa del Patrimonio Forestal Nacional, a nivel nacional y departamental, debiendo incorporarse automáticamente las tierras de protección al mencionado patrimonio (artículo 37).

Hasta el año 2003 se habían creado bosques de producción permanente en Madre de Dios, Ucayali, Loreto, Huánuco, San Martín, Pasco, Cusco, Ayacucho, Junín y Puno, conforme al cuadro siguiente. Debe tomarse en consideración, sin embargo, que no todas las extensiones declaradas como bosques de producción permanente han sido objeto de concursos para el otorgamiento de concesiones.

Bosques de producción permanente

Departamento	Superficie (ha)
Loreto	14 782 302
Ucayali	4 089 926
Madre de Dios	2 522 141
San Martín	1 501 291
Huánuco	880 846
Junín	250 555
Pasco	179 959
Cusco	171 644
Ayacucho	146 298
Puno	68 387
Total	24 593 349

Fuente: Intendencia de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, INRENA, 2003.

c) Las concesiones maderables y las otras

En lo que respecta a las formas de aprovechamiento, la Ley 27308 distingue dos modalidades de aprovechamiento y manejo de los recursos forestales en bosques primarios: concesiones forestales con fines maderables y concesiones forestales con fines no maderables. Reconoce además la existencia de permisos y autorizaciones.

Para las concesiones forestales con fines maderables, la ley establece el régimen de concesión por subasta pública de unidades no menores de 10 000 ha ni mayores de 40 000 ha, a ser explotadas por la gran inversión. También regula la concesión por concurso público de unidades de 5 000 ha hasta 10 000 ha, a favor de medianos y pequeños empresarios, individualmente u organizados en

sociedades. La diferencia entre ambas formas de acceder a la concesión está en la mayor complejidad y las formalidades que presentan las subastas públicas. En ambos casos, la duración de la concesión se ha establecido en cuarenta años, renovables.

Entre las obligaciones de quienes acceden a una concesión forestal con fines maderables podemos mencionar: presentación y aprobación por el Inrena de un plan de manejo forestal, elaborado por un profesional; presentación de una carta fianza bancaria hasta la finalización del contrato, como garantía del cumplimiento del mismo (para el caso de concesiones de 10 000 ha hasta 40 000 ha); extracción de especímenes cuyos diámetros mínimos de corte y de trozas reúnan las características que establezca el Inrena, conforme al reglamento; y pago del derecho de aprovechamiento.

La publicación de la nueva Ley forestal fue seguida casi de inmediato por las protestas de los madereros, quienes desde el inicio de la discusión del proyecto de ley habían planteado condiciones mucho más libres para operar; entre ellas, el otorgamiento de los bosques en propiedad. El punto central de la oposición de los madereros radicaba en los límites establecidos para las concesiones forestales con fines maderables: para las grandes empresas madereras, el tamaño de las concesiones a otorgar por subasta pública era muy reducido. Sin embargo, la mayor protesta y violencia provino de los pequeños extractores, para quienes

la exigencia legal de obtener concesiones cuya mínima extensión era de 5 000 ha atentaba contra sus posibilidades de acceder al recurso. Rápidamente, las autoridades del sector descubrieron que los reclamos de los pequeños extractores estaban fuertemente influidos por los intereses de los grandes madereros.

La razón de establecer límites mínimos a las concesiones habría sido evitar mecanismos de elusión por los cuales los pequeños empresarios y pequeños extractores no podían ser adecuadamente fiscalizados, precisamente por su elevado número y su dispersión geográfica. Las grandes empresas madereras se aprovechaban del sistema, proveyéndose de madera de los pequeños extractores, en una acción depredadora, en la medida en que estos no eran objeto de mayor control y además podían obtener contratos cumpliendo menores exigencias. Jessica Hidalgo expresa al respecto:

En 1975, cuando se diseñó este tipo de contrato, se pensó favorecer a los pequeños extractores. Sin embargo, en la práctica, esta modalidad fue utilizada por muchos industriales y acopiadores de madera, quienes proporcionaron a los pequeños extractores capitales de trabajo o prácticamente los contrataron como mano de obra con la finalidad de burlar la exigencia de los planes de manejo y otras obligaciones impuestas para los contratos sobre superficies mayores a 1 000 ha. Las técnicas y herramientas utilizadas por estos pequeños



extractores han ocasionado un excesivo desperdicio de madera y un irregular abastecimiento a la industria. La existencia de miles de pequeños extractores a lo largo del país dificultó las posibilidades de control y de vigilancia por parte de la autoridad, debido a su dispersión, y contribuyó a la tala ilegal...¹⁴.

d) Las concesiones no maderables, los permisos y las autorizaciones

Dentro de las concesiones forestales con fines no maderables, la Ley 27308 innova distinguiendo entre concesiones para el aprovechamiento de otros productos del bosque (como castaña, aguaje y crianzas de animales silvestres en ambiente natural y otros) y concesiones para ecoturismo, conservación y servicios ambientales.

El artículo 10 de la Ley forestal y de fauna silvestre diferencia así entre ambos tipos de concesiones no maderables:

- a. *Concesiones para otros productos del bosque. Las concesiones para el aprovechamiento de otros productos del bosque son a exclusividad y están orientadas a especies de flora y fauna, tales como castaña, aguaje, palmito, lianas, resinas, gomas, plantas medicinales, ornamentales; crianzas de animales silvestres en ambiente natural y otros. Las otorga la autoridad competente en atención a la ubicación y características de los recursos a ser aprovechados, de acuerdo a las condiciones que establece el reglamento.*
- b. *Concesiones para ecoturismo, conservación y servicios ambientales. Las concesiones en tierras de capacidad de uso mayor forestal o en bosques de protección para el desarrollo de ecoturismo, conservación de especies de flora y fauna silvestre, secuestro de carbono y otros servicios ambientales, son otorgadas por la autoridad competente, en las condiciones que establece el reglamento.*

Cabe mencionar que las concesiones con fines no maderables están igualmente sujetas al cumplimiento de obligaciones, como las concesiones maderables, conforme veremos en las líneas siguientes.

El artículo 11 de la misma ley se ocupa de los permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos forestales (quedando claro que se trata del aprovechamiento forestal en bosques distintos de los bosques primarios):

¹⁴ HIDALGO, Jessica, *ibid.*, p. 15.

11.1 Se otorgan permisos para aprovechamiento forestal con fines comerciales o industriales, en bosques de tierras de propiedad privada, bosques secundarios y plantaciones forestales, en las condiciones que establece el reglamento.

11.2 Se otorga autorización para el aprovechamiento sostenible de los bosques secos de la costa, de acuerdo con el plan de manejo aprobado por el Inrena, promoviendo la participación de la comunidad local, en las condiciones que establece el reglamento.

11.3 Se otorga autorización para el establecimiento de especies forestales en viveros, con fines de propagación, conservación y comercialización o con fines culturales, de acuerdo al reglamento.

Los permisos y autorizaciones igualmente están afectos al cumplimiento de obligaciones.

e) Los derechos de las comunidades nativas

En el artículo 12 de la Ley forestal y de fauna silvestre se establece que las comunidades nativas y campesinas también deberán contar con un plan de manejo para el aprovechamiento de sus recursos maderables, no maderables y de fauna silvestre —a fin de garantizar el aprovechamiento sostenible de los mismos—, el que debe ser aprobado por el Inrena, quien, con tal objeto, deberá asesorar y asistir «con carácter prioritario» a las comunidades nativas y campesinas¹⁵.

En efecto, no puede repetirse el error histórico de considerar a la región amazónica como un territorio inmenso, de riqueza inagotable y despoblado. Por el contrario, no puede pasarse por alto la existencia de 1 192 comunidades nativas reconocidas y asentadas en las regiones de selva y ceja de selva sobre áreas predominantemente forestales. Algunas de estas comunidades carecen de títulos de propiedad saneados, mientras que un número importante tienen pendientes desde hace años solicitudes de ampliación de sus territorios.

Adicionalmente, debemos recordar que —conforme vimos en la sección 2 de este *Informativo Legal Agrario*— el inciso 5 del artículo 8 de la Ley forestal y de fauna silvestre define como bosques en comunidades nativas y campesinas a los

¹⁵ Por decreto supremo 052-2001-AG se ha declarado prioritaria y se autoriza la atención de solicitudes presentadas por las comunidades nativas de selva y ceja de selva para el aprovechamiento de recursos forestales en sus tierras. El artículo 2 del decreto supremo autoriza al Inrena a elaborar directamente o a través de terceros los planes de manejo de aquellas solicitudes de comunidades que se encuentren en trámite.



que se encuentran dentro de su territorio, con la garantía que les reconoce el artículo 89 de la Constitución política. La forma como está redactada esta norma parecería indicar que reconoce a las comunidades nativas la propiedad sobre dichos recursos, pues, en efecto, el artículo 89 de la Constitución, refiriéndose a las tierras de las comunidades campesinas y nativas, señala: «La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior». Sin embargo, la norma no es suficientemente clara como para desvirtuar el principio establecido en la Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a la que se remite la propia Ley forestal y de fauna silvestre, la cual además introduce el concepto de *patrimonio forestal nacional*.

f) Las obligaciones de los titulares de derechos de aprovechamiento

El artículo 18 de la Ley 27308 señala como causal de caducidad de los derechos de aprovechamiento de recursos forestales el «incumplimiento de las condiciones del contrato de concesión, permiso o autorización», lo que implica que esas condiciones son comunes para todas las concesiones: las maderables y las no maderables. De manera más específica, el artículo citado menciona las siguientes cinco causas de declaración de caducidad:

- a) el incumplimiento del plan de manejo forestal;
- b) el no pago del derecho de aprovechamiento o desbosque;
- c) extracción fuera de los límites de la concesión;

- d) promover la extracción de especies maderables a través de terceros; y
- e) incurrir en delito o falta que implique grave riesgo o cause severos perjuicios al ambiente y la biodiversidad.

Dentro del objetivo de establecer el manejo forestal, la ley impone este manejo como una obligación común a todos los titulares de derechos de aprovechamiento de recursos forestales, tanto maderables como no maderables. La Ley forestal lo expresa así en el numeral 15.2 de su artículo 15: «Cualquier modalidad de aprovechamiento de los recursos forestales, con fines comerciales o industriales, requiere de un plan de manejo forestal aprobado por el Inrena, sin perjuicio de lo establecido en las demás disposiciones legales vigentes».

Por eso, no resulta extraño que también establezca en su artículo 12 que las comunidades nativas y campesinas, para el aprovechamiento de sus recursos maderables, no maderables y de fauna silvestre, deberán contar previamente con la aprobación de un plan de manejo por el Inrena, como vimos párrafos más arriba.

Por su importancia, al considerarlo como un requisito común a todas las formas de aprovechamiento de los recursos forestales, la misma Ley forestal se encarga de definir lo que debe entenderse por manejo forestal en su artículo 15:

Entiéndase por plan de manejo forestal las actividades de caracterización, evaluación, planificación, aprovechamiento, regeneración, reposición, protección y control del bosque, conducentes a asegurar la producción sostenible y la conservación de la diversidad biológica y el ambiente.

Otra de las principales obligaciones de los titulares de derechos de aprovechamiento es precisamente el pago de esos derechos. Ya la Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales estableció que «todo aprovechamiento de recursos naturales por parte de particulares da lugar a una retribución económica que se determina por criterios económicos, sociales y ambientales». Para mayor precisión, esta ley, en su artículo 20, señaló que la retribución económica «incluye todo concepto que deba aportarse al Estado por el recurso natural, ya sea como contraprestación, derecho de otorgamiento o derecho de vigencia del título que contiene el derecho, establecidos por las leyes especiales».

De esta forma, la Ley forestal y de fauna silvestre dispuso que todo aprovechamiento de productos forestales y de fauna silvestre esté sujeto al pago de derechos a favor del Estado, precisando que el mismo no constituye un impuesto. Los criterios que contempló la ley para el pago de estos derechos de aprovechamiento se aplicarían de la siguiente forma:

- a. En las concesiones forestales maderables se debe pagar por el valor de la madera en pie, lo que se estima por hectárea de bosque, tomando en cuenta el potencial productivo del bosque, el volumen y el valor de la especie.
- b. En las autorizaciones y permisos se debe pagar por el volumen y el valor de la especie.
- c. El derecho de desbosque que realizan los titulares de operaciones petroleras, mineras, industriales o de cualquier otra naturaleza, que realicen actividades dentro del ámbito de bosques o de zonas boscosas, se calcula sobre la base de la superficie total a desboscarse.

Siendo los derechos de aprovechamiento de las concesiones forestales maderables los más importantes desde la perspectiva de los ingresos para el Estado, no deja de llamar la atención el que —contrariamente a lo que dispone la Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales— la determinación de la retribución económica por los recursos maderables no se haga en función del volumen de madera extraída, sino de las hectáreas que componen la concesión.

g) Los incentivos para la reforestación

La Ley forestal también ha previsto promover con carácter prioritario la forestación y reforestación con fines de producción, protección y provisión de servicios ambientales, en tierras de capacidad de uso mayor forestal, sea que carezcan de cubierta vegetal o tengan escasa cobertura

arbórea. Para ello ha establecido también concesiones por periodos renovables de cuarenta años.

El Reglamento de la Ley forestal define lo que son reforestación y forestación. La primera consiste en la reconstitución o enriquecimiento de la cobertura forestal mediante el redoblamiento o establecimiento de especies arbóreas o arbustivas, tanto nativas como exóticas, con fines de producción, protección o provisión de servicios ambientales. La forestación, en cambio, es el establecimiento de plantaciones en superficies donde anteriormente no existía cobertura arbórea.

Adicionalmente, el artículo 29 de la Ley 27308 dispone considerar la forestación y reforestación como actividades prioritarias en los programas de desarrollo nacional, regional y local. En tal sentido, en la Amazonía se debe estimular el establecimiento de plantaciones forestales con propiedades para el aprovechamiento industrial de especies como la palma aceitera, el palmito, la castaña, el caucho, los árboles y arbustos medicinales, el camu camu, entre otras. Para el caso de la costa y la sierra, se deben estimular las plantaciones de especies forestales nativas y exóticas apropiadas, de uso industrial.

Con relación a la certificación y la acreditación, el Ministerio de Agricultura, conforme a la ley, debe promover la certificación voluntaria de los productos forestales provenientes de bosques manejados para la comercialización, estableciendo una reducción porcentual en el pago del derecho de aprovechamiento a las concesiones que tengan tal certificación. De manera más precisa, la ley agrega, en su artículo 32, que el Inrena acredita la procedencia de los productos forestales no maderables y de fauna, para su comercialización interna y externa.

h) Los comités forestales

Resulta novedosa en la legislación forestal la creación de los Comités de Gestión de Bosques, en los cuales se da cabida a la participación de los titulares de concesiones, autorizaciones y permisos, ubicados dentro de cada unidad de gestión de bosques, a los que se integran los representantes de los gobiernos locales o centros poblados, de las comunidades campesinas y comunidades nativas existentes en el área del bosque, «así como de las instituciones académicas y ambientales de la localidad o con presencia en la región» (artículo 52 del Reglamento de la Ley forestal y de fauna silvestre).

El Reglamento de la Ley 27308 (artículo 53) ha establecido las funciones y responsabilidades de los comités de gestión de bosques. Entre las principales se encuentran:

- a) cautelar que las actividades de aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre que se ejecuten en el bosque sean acordes con las disposiciones de la ley y del reglamento;
- b) coordinar las actividades de mantenimiento de la infraestructura común y de los servicios de vigilancia y seguridad en el área del bosque;
- c) propiciar la solución de los conflictos que pudieran generarse dentro del bosque, bajo su responsabilidad;
- d) proponer al Inrena las acciones o proyectos orientados a mejorar el manejo del bosque y el desarrollo de la población local;
- e) elaborar y presentar al Inrena un informe anual sobre las actividades realizadas y los resultados obtenidos;
- f) colaborar con la creación de conciencia forestal y en la educación y capacitación de los usuarios de los bosques; y
- g) colaborar o participar en las actividades de supervisión y control forestal.

En la medida en que dichos comités realizan algunas de las actividades que corresponden a la autoridad forestal, es entendible que se destinen fondos públicos para financiar sus acciones. Por ello, el artículo 54 del reglamento de la ley señala como recursos de los comités de gestión de bosques estas tres fuentes:

- las transferencias presupuestales realizadas por el Inrena, provenientes del porcentaje correspondiente de los derechos de aprovechamiento forestal de las concesiones, autorizaciones o permisos otorgados dentro del área de su jurisdicción;
- los aportes que voluntariamente acuerden los miembros del mismo comité; y
- las donaciones que pudieran recibir.

3.3 Las áreas naturales protegidas

Como ya ha sido mencionado, la primera Ley forestal y de fauna silvestre, decreto ley 21147, distinguió cuatro tipos de áreas: bosques nacionales, bosques de libre disponibilidad, bosques de protección y unidades de conservación.

Tiempo después, una de las varias normas reglamentarias de la Ley forestal y de fauna silvestre, el Reglamento de unidades de conservación, aprobado por decreto supremo 160-77-AG, creó el Sistema Nacional de Unidades de Conservación, el que integraba cuatro categorías:

- a) parques nacionales;
- b) reservas nacionales;
- c) santuarios nacionales; y
- d) santuarios históricos.



Posteriormente, en 1990 se crearía, por decreto supremo 010-90-AG, el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sinanpe). Este sistema comprendía seis componentes o subsistemas:

- el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (creado por decreto supremo 160-77-AG y que, como vimos, integraba a los parques nacionales, las reservas nacionales, los santuarios nacionales y los santuarios históricos);
- los bosques nacionales;
- los bosques de protección;
- las reservas comunales;
- los cotos de caza; y
- otras áreas.

La Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, Ley 26821, de junio de 1997, por su parte, estableció en el primer párrafo de su artículo 12: «Es obligación del Estado fomentar la conservación de áreas naturales que cuentan con importante diversidad biológica, paisajes y otros componentes del patrimonio natural de la Nación, en forma de áreas naturales protegidas, en cuyo ámbito el aprovechamiento de los recursos naturales estará sujeto a protección especial». Poco tiempo después, estas áreas pasarán a ser objeto de regulación específica a través de la Ley 26834, de áreas naturales protegidas, de julio de 1997.

La Ley 26834 considera como de dominio público —es decir, de propiedad del Estado— a las áreas naturales protegidas (con la sola excepción de las áreas de conservación privadas), las que no podrán ser adjudicadas en propiedad a particulares. El artículo 4 de esta ley considera, además, que cuando se declaren áreas naturales protegidas que incluyan predios de propiedad privada se podrán determinar restricciones al uso de la propiedad de estos. De manera complementaria, el artículo 5 dispone que el ejercicio de la propiedad y de los demás derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento de un área natural protegida debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales fue creada esta. Estos dos artículos son claros ejemplos de la importancia que el legislador asigna a las áreas naturales protegidas, en términos de su valor para la colectividad, lo que permite que el derecho de propiedad pueda estar sujeto a limitaciones.

Los objetivos de las áreas naturales protegidas, conforme al largo listado contenido en el artículo 2 de la Ley 26834,

son básicamente los siguientes: asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos; mantener muestras de los distintos tipos de comunidad natural, paisajes y formas fisiográficas; evitar la extinción de especies de flora y fauna silvestre; evitar la pérdida de la diversidad genética; mantener y manejar los recursos de la flora y fauna silvestres; mantener el entorno natural de los recursos culturales, arqueológicos e históricos ubicados en su interior; y conservar la identidad natural y cultural asociada existente en dichas áreas.

La Ley de áreas naturales protegidas hace una importante distinción entre áreas de uso indirecto y áreas de uso directo. En las primeras, conforme al artículo 21, se permite la investigación científica no manipulativa, la recreación y el turismo, aunque en zonas apropiadamente designadas y manejadas para ello. Por tanto, en estas áreas no se permite la extracción de recursos naturales, como tampoco realizar modificaciones o transformaciones del ambiente natural. Son áreas de uso indirecto:

- los parques nacionales;
- los santuarios nacionales; y
- los santuarios históricos.

Por otro lado, las áreas de uso directo, también conforme al artículo 21, son aquellas que permiten el aprovechamiento o extracción de recursos —prioritariamente por las poblaciones locales— en aquellas zonas y lugares y para aquellos recursos definidos por el plan de manejo del área. Agrega la ley que otros usos y actividades que se desarrollen en estas áreas de uso directo deberán ser compatibles con los objetivos de estas áreas. Constituyen áreas de uso directo:

- reservas nacionales;
- reservas paisajísticas;
- refugios de vida silvestre;
- reservas comunales;
- bosques de protección;
- cotos de caza; y
- áreas de conservación regionales.

No puede dejar de causar cierta confusión la evolución de la normativa relacionada con las áreas naturales protegidas, por la forma como se han ido construyendo sus categorías. Por ello, el cuadro siguiente puede resultar de utilidad:

Evolución de las áreas naturales protegidas

Reglamento de unidades de conservación (D.S. 160-77-AG)	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (D.S. 010-90-AG)	Zonas de protección ecológica en la Amazonía (D.S. 011-97-AG)	Ley de áreas naturales protegidas (Ley 26834)	Ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica (Ley 26839)
Crea el Sistema Nacional de Unidades de Conservación: a) parques nacionales b) reservas nacionales c) santuarios nacionales y d) santuarios históricos	Sistema Nacional de Unidades de Conservación: a) parques nacionales b) reservas nacionales c) santuarios nacionales y d) santuarios históricos	Áreas naturales protegidas del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado	Áreas de uso indirecto: • parques nacionales • santuarios nacionales • santuarios históricos	Todas las áreas naturales protegidas del país conforman, en su conjunto, el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sinanpe)
	Bosques nacionales			
	Bosques de protección		Bosques de protección	
	Reservas comunales		Reservas comunales	
	Cotos de caza		Cotos de caza	
	Otras	<ul style="list-style-type: none"> • Zonas reservadas y áreas naturales protegidas por gobiernos regionales en la Amazonía • Tierras de protección en laderas • Áreas de pantanos, aguajales y cochas • Áreas adyacentes a cauces de ríos 	<ul style="list-style-type: none"> • reservas nacionales • reservas paisajísticas • refugios de vida silvestre • áreas de conservación regionales 	
			Áreas de conservación privada	

Elaboración: CEPES

Por otra parte, la Ley de áreas naturales protegidas reconoce en el artículo 31 que la administración de estas áreas buscará prioritariamente asegurar los usos tradicionales y los sistemas de vida de las comunidades nativas y campesinas que las habitan, siempre que dichos usos resulten compatibles con los fines de las mismas. Sin embargo, la aplicación concreta de la normativa sobre estas áreas ha mostrado que se generan conflictos con las comunidades, por el aprovechamiento de los recursos existentes en dichas áreas, e incluso en torno a la propiedad de estas.

En concordancia con este mismo artículo debe considerarse lo estipulado en el artículo 17 de la Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, en el sentido de que los habitantes de una zona geográfica —especialmente los miembros de las comunidades campesinas y nativas— pueden beneficiarse gratuitamente de los recursos naturales de libre acceso del entorno adyacente a sus tierras, para satisfacer sus necesidades de subsistencia y usos rituales, siempre que no existan derechos exclusivos o excluyentes de terceros, o reserva del Estado. Este beneficio, según el mismo artículo, termina cuando el Estado otorga los recursos naturales materia del mismo.

La normativa vigente no considera, sin embargo, las expectativas e incluso las demandas de las comunidades nativas por mantener la exclusividad del uso y, en muchos casos, la propiedad de las tierras que se encuentran dentro de lo que ellas consideran sus territorios tradicionales.

Asimismo, en el caso de las áreas naturales protegidas debe considerarse la presencia en ellas de agricultores con derechos expectaticios para ser titulares de las tierras que ocupan —de manera informal, durante varios años—, a las cuales, por ser de propiedad estatal, confían que podrían acceder en aplicación de las normas sobre titulación de tierras dictadas durante la década de 1990. Esas expectativas, sin embargo, colisionan con las normas comentadas, que consideran estas áreas como de dominio público.

Por último, debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 12 de la Ley 26505, de inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, Ley de tierras, por el que se crearon las zonas de protección ecológica en la selva, las que el reglamento de dicha ley denomina zonas de protección ecológica en la Amazonía. Esas zonas comprenden, entre otras, las áreas naturales protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado (Sinanpe), de las que se ocupará poco después la Ley de áreas naturales protegidas, sin desarrollar esa más amplia clasificación.

El cuadro que se reproduce a continuación presenta las distintas áreas naturales protegidas que hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado (Sinanpe), de acuerdo con el *Anexo estadístico 2004* del Inreña¹⁶.

16 Tomado de la página web del INRENA: <<http://www.inrena.gob.pe>>



Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sinanpe)

Categorías	Base legal	Fecha	Ubicación política	Extensión (ha)
Parques Nacionales (11)				7 812 666,52
Cutervo	Ley 13694	08.09.61	Cajamarca	2 500,00
Tingo María	Ley 15574	14.05.65	Huánuco	4 777,00
Huascarán	D.S. 0622-75-AG	01.07.75	Áncash	340 000,00
Cerros de Amotape	D.S. 0800-75-AG	22.07.75	Tumbes y Piura	91 300,00
Río Abiseo	D.S. 064-83-AG	11.08.83	San Martín	274 520,00
Yanachaga-Chemillén	D.S. 068-86-AG	29.08.86	Pasco	122 000,00
Bahuaja-Sonene	D.S. 048-2000-AG	04.09.00	Madre de Dios y Puno	1 091 416,00
Cordillera Azul	D.S. 031-2001-AG	21.05.01	San Martín, Loreto, Ucayali y Huánuco	1 353 190,84
Manú	D.S. 045-2002-AG	11.07.02	Cusco y Madre de Dios	1716 295,22
Otishi	D.S. 003-2003-AG	14.01.03	Junín y Cusco	305 973,05
Alto Purús	D.S. 040-2004-AG	20.11.04	Ucayali y Madre de Dios	2 510 694,41
Santuarios nacionales (7)				263 982,06
Huayllay	D.S. 0750-74-AG	07.08.74	Pasco	6 815,00
Calipuy	D.S. 004-81-AA	08.01.81	La Libertad	4 500,00
Lagunas de Mejía	D.S. 015-84-AG	24.02.84	Arequipa	690,60
Ampay	D.S. 042-87-AG	23.07.87	Apurímac	3 635,50
Manglares de Tumbes	D.S. 018-88-AG	02.03.88	Tumbes	2 972,00
Tabaconas-Namballe	D.S. 051-88-AG	20.05.88	Cajamarca	29 500,00
Megantoni	D.S. 030-2004-AG	18.08.04	Cusco	215 868,96
Santuarios históricos (4)				41 279,38
Chacamarca	D.S. 0750-74-AG	07.08.74	Junín	2 500,00
Pampa de Ayacucho	D.S. 0119-80-AA	14.08.80	Ayacucho	300,00
Machupicchu	D.S. 001-81-AA	08.01.81	Cusco	32 592,00
Bosque de Pomac	D.S. 034-2001-AG	01.06.01	Lambayeque	5 887,38
Reservas nacionales (10)				3 279 445,25
Pampa Galeras Bárbara D'Achille	R.S. 157-A	18.05.67	Ayacucho	6 500,00
Junín	D.S. 0750-74-AG	07.08.74	Junín y Pasco	53 000,00
Paracas	D.S. 1281-75-AG	25.09.75	Ica	335 000,00
Lachay	D.S. 310-77-AG	21.06.77	Lima	5 070,00
Titicaca	D.S. 185-78-AA	31.10.78	Puno	36 180,00
Salinas y Aguada Blanca	D.S. 070-79-AA	09.08.79	Arequipa y Moquegua	366 936,00
Calipuy	D.S. 004-81-AA	08.01.81	La Libertad	64 000,00
Pacaya Samiria	D.S. 016-82-AG	04.02.82	Loreto	2 080 000,00
Tambopata	D.S. 048-2000-AG	04.09.00	Madre de Dios	274 690,00
Allpahuayo - Mishana	D.S. 002-2004-AG	16.01.04	Loreto	58 069,25
Reserva paisajística (1)				221 268,48
Nor Yauyos - Cochas	D.S. 033-2001-AG	01.05.01	Lima y Junín	221 268,48
Reservas comunales (6)				1 456 879,24
Yanesha	R.S. 0193-88-AG-DGFF	28.04.88	Pasco	34 744,70
El Sira	D.S. 037-2001-AG	22.06.01	Huánuco, Pasco y Ucayali	616 413,41
Amarakaeri	D.S. 031-2002-AG	09.05.02	Madre de Dios y Cusco	402 335,62
Machiguenga	D.S. 003-2003-AG	14.01.03	Cusco	218 905,63
Asháninka	D.S. 003-2003-AG	14.01.03	Junín y Cusco	184 468,38
Purús	D.S. 040-2004-AG	20.11.04	Ucayali y Madre de Dios	11,50

Bosques de protección (6)				389 986,99
A.B. Canal Nuevo Imperial	R.S. 0007-80-AA/DGFF	19.05.80	Lima	18,11
Puquio Santa Rosa	R.S. 0434-82-AG/DGFF	02.09.82	La Libertad	72,50
Pui Pui	R.S. 0042-85-AG/DGFF	31.01.85	Junín	60 000,00
San Matías - San Carlos	R.S. 0101-87-AG/DGFF	20.03.87	Pasco	145 818,00
Pagaibamba	R.S. 0222-87-AG/DGFF	19.06.87	Cajamarca	2 078,38
Alto Mayo	R.S. 0293-87-AG/DGFF	23.07.87	San Martín	182 000,00
Cotos de caza (2)				124 735,00
El Angolo	R.S. 0264-75-AG	01.07.75	Piura	65 000,00
Sunchubamba	R.M. 00462-77-AG	22.04.77	Cajamarca	59 735,00
Zonas reservadas (11)				2 789 903,36
Laquipampa	R.M. 00692-82-AG/DGFF	05.10.82	Lambayeque	11 346,90
Pantanos de Villa	R.M. 0909-2000-AG	29.05.89	Lima	263,27
Tumbes	R.M. 0594-94-AG	28.09.94	Tumbes	75 102,00
Algarrobal El Moro	D.S. 02-95-AG	13.01.95	La Libertad	320,69
Chancaybaños	D.S. 001-96-AG	14.02.96	Cajamarca	2 628,00
Aymara Lupaca	D.S. 002-96-AG	01.03.96	Puno	300 000,00
Güepi	D.S. 003-97-AG	03.04.97	Loreto	625 971,00
Río Rimac	D.S. 023-98-AG	23.12.98	Lima	Franja de 28 km
Santiago - Comaina	D.S. 005-99-AG	06.07.00	Amazonas y Loreto	1 642 567,00
Cordillera de Colán	R.M. 0213-2002-AG	01.03.02	Amazonas	64 114,74
Cordillera Huayhuash	R.M. 1173-2002-AG	24.12.02	Áncash, Huánuco y Lima	67 589,76
Áreas naturales protegidas (58)				16 380 146,28
Superficie del Perú (ha)				128 521 560
% del Perú protegido				12,75%

Fuente: Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) - Intendencia de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (IANP), noviembre 2004.

3.4 Las zonas de protección ecológica en la selva

Las zonas de protección ecológica en la selva fueron creadas en 1995 por la Ley 26505, de inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, más conocida como Ley de tierras. Su creación —decidida por el Pleno del Congreso Constituyente Democrático (CCD) en la noche de su breve debate¹⁷— obedeció al intento de algunos congresistas por evitar que la liberalización que esta ley proponía condujera al arrasamiento de los bosques amazónicos. El artículo 12 de la Ley de tierras se refiere del siguiente modo a estas nuevas áreas:

El Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor de 60 días de la vigencia de la presente ley, determinará mediante decreto supremo las zonas de protección ecológica en la selva.

¹⁷ La ley fue aprobada en julio de 1995, en las postrimerías del trabajo del CCD, y, pese a su importancia, fue discutida muy brevemente en dos sesiones del CCD.

Dichas zonas solo podrán ser materia de concesión, sujetas a las normas de protección del medio ambiente.

Esta limitación no comprende las tierras de las comunidades campesinas y nativas, las zonas urbanas y suburbanas, ni la propiedad constituida antes de la promulgación de la presente ley. Tampoco comprende el área entregada en posesión según certificados extendidos por el Ministerio de Agricultura a la fecha de la vigencia de la presente ley.

Resulta claro que este artículo creó un régimen excepcional con respecto al tratamiento general que la Ley 26505 brinda a todas las tierras del territorio nacional («El régimen jurídico de las tierras agrícolas se rige por el Código Civil y la presente ley», reza el segundo párrafo del artículo 2 de dicha ley), aunque no quedó claramente establecido el porqué de esa excepción. Este régimen especial, aplicable sobre las tierras cuya delimitación queda encargada al Poder Ejecutivo, implica que los predios que se ubiquen en dichas zonas no podrán ser objeto de propiedad, sino solo de concesión, quedando sujetos al cumplimiento de

las normas sobre protección del ambiente. El párrafo final del artículo, a su vez, presenta las excepciones al régimen excepcional, lo que no hace sino reconocer una situación de hecho: la existencia de propietarios de tierras, o con derecho a tenerlas, en estas zonas de protección antes de su formación. Resulta muy difícil entender, sin embargo, que se incluya en ese listado a quienes solo tuvieran certificados de posesión.

El reglamento de la ley, aprobado originalmente mediante decreto supremo 011-96-AG, reguló las zonas de protección ecológica en la selva, distinguiendo en ellas cuatro componentes:

- a) áreas naturales protegidas del Sinanpe, zonas reservadas y áreas naturales protegidas establecidas por gobiernos regionales en la selva;
- b) tierras de protección en laderas;
- c) áreas de pantanos, aguajales y cochas en el Mapa Forestal del Perú; y
- d) áreas adyacentes a los cauces de los ríos.

Un año después, el Reglamento de la Ley de tierras fue enteramente modificado por el decreto supremo 011-97-AG, de junio de 1997. Sin embargo, el nuevo reglamento, pese a que derogó el decreto supremo 011-96-AG, con muy ligeros cambios reiteró su contenido en lo relacionado con estas zonas de protección ecológica, aunque cambiando su denominación por la de zonas de protección ecológica en la Amazonía.

Cubriendo el vacío del artículo 12 de la Ley de tierras, en lo que respecta a la peculiaridad de las zonas de protección ecológica en la Amazonía, el reglamento vigente las define como «aquellas áreas geográficas con especiales características ambientales de suelos, aguas, diversidad biológica, valores escénicos, culturales, científicos y recreativos, sujetas exclusivamente al uso sostenible compatible con su naturaleza» (artículo 19), lo que no deja de presentar mucha similitud con la definición general de las áreas naturales protegidas. Este reglamento distingue las siguientes áreas:

- a) áreas naturales protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado (Sinanpe), creado por decreto supremo 010-90-AG, las zonas reservadas y las áreas naturales protegidas establecidas por los gobiernos regionales, ubicadas en la Amazonía, regidas por las normas legales de la materia;

- b) tierras de protección en laderas, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de clasificación de tierras;
- c) pantanos, aguajales y cochas determinados en el Mapa Forestal del Perú; y
- d) áreas adyacentes a cauces de ríos, según la delimitación establecida por la autoridad de aguas.

El artículo 22 del reglamento hace algunas importantes precisiones al encargo hecho al Poder Ejecutivo para la delimitación de estas zonas de protección ecológica. Así, señala que el Ministerio de Agricultura, a través del Inreña, «queda encargado de elaborar y difundir el mapa oficial de las zonas de protección ecológica en la Amazonía, así como los criterios utilizados para la determinación de dichas zonas». El artículo 23 añade que el Inreña no solo es el responsable del cumplimiento de lo dispuesto en esa parte del reglamento, sino también «de elaborar y mantener actualizado el catastro de las zonas de protección ecológica en la Amazonía».

Unas semanas más tarde, el 4 de julio de 1997, al publicarse la Ley de áreas naturales protegidas, Ley 26834, esta hace referencia a las áreas de uso directo (parques nacionales, santuarios nacionales y santuarios históricos), a las de uso indirecto (bosques de protección, reservas comunales, cotos de caza, reservas nacionales, reservas paisajísticas, refugios de vida silvestre y áreas de conservación regionales) y a las áreas de conservación privadas, pero no menciona a las zonas de protección ecológica en la Amazonía, lo que, evidentemente, genera alguna confusión.

Por último, la Ley 26839, sobre conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, publicada el 16 de julio de 1997, dispuso en su artículo 17: «Las áreas naturales protegidas del país conforman en su conjunto el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sinanpe), al cual se integran las instituciones públicas del Gobierno central, gobiernos regionales, municipalidades, instituciones privadas y las poblaciones locales que actúan, intervienen o participan, directa o indirectamente, en la gestión y desarrollo de las áreas naturales protegidas». Una vez más, tampoco se menciona en este importante instrumento legal —aprobado por el Congreso el mismo día que la Ley de áreas naturales protegidas— a las zonas de protección ecológica en la Amazonía, hecho que daría cuenta de la poca rigurosidad con que estas zonas fueron creadas en la Ley de tierras.

4 | La institucionalidad forestal

La vigente Ley forestal y de fauna silvestre establece que el Inrena es el órgano encargado de la gestión y administración de los recursos forestales y de fauna silvestre a nivel nacional (artículo 3, numeral 3.4). Esta entidad había sido creada como organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura en la Ley orgánica del Ministerio de Agricultura, decreto ley 25902, de noviembre de 1992, sobre la base de la desaparecida Oficina Nacional de Evaluación de los Recursos Naturales (ONERN) y del Programa Nacional de Parques Nacionales del Perú, con la función de «promover el uso racional y la conservación de los recursos naturales con la participación del sector privado».

El Inrena no es, sin embargo, la única entidad pública que tiene atribuciones en materia forestal en el país, como se muestra a continuación.

4.1 El Conafor y el Osinfor

Además de encargar al Inrena la gestión y administración de los recursos forestales y de fauna silvestre, la Ley 27308 crea órganos que la acompañan en estas labores. Así, crea el Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal (Conafor), «como organismo del más alto nivel de consulta de política forestal, con la participación de representantes de instituciones y organismos del sector público y privado vinculados a la actividad forestal» (artículo 5).

Las funciones del Conafor son precisadas en el Reglamento de la Ley forestal, aprobado por decreto supremo 014-2001-AG, las que comprenden:

- a) asesorar al ministro de Agricultura en la formulación e implementación de la política forestal y de fauna silvestre;
- b) opinar respecto de la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo Forestal elaborado por el Inrena;
- c) opinar en los demás asuntos sobre materia forestal y de fauna silvestre que sean sometidos a su consideración; y
- d) evaluar el informe anual sobre la situación de la actividad forestal y de fauna silvestre presentado por el Inrena.

La composición del Conafor es bastante amplia, y debido a la reestructuración del Poder Ejecutivo ha devenido en inactual. Figuran allí el ministro de Agricultura (quien lo preside); un representante del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales; uno del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción; uno del Ministerio de Economía y Finanzas; así como representantes del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana; de las organizaciones gremiales de empresas privadas dedicadas a actividades forestales, de fauna silvestre y de turismo; de organizaciones comunales nativas y campesinas; de las universidades públicas y privadas; de centros de investigación forestal; de organizaciones no gubernamentales especializadas en temas de recursos forestales y de fauna silvestre; y de los gobiernos locales de las regiones con recursos forestales y de fauna silvestre significativos.

Pese a las importantes funciones que le son atribuidas —y a su muy significativa composición—, hasta la fecha el Conafor no se ha constituido y, por tanto, no ha funcionado. Jessica Hidalgo opina que, «en cierta medida», la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal y las mesas regionales han suplido esa ausencia¹⁸.

Por otra parte, el artículo 6 de la Ley forestal y de fauna silvestre crea el Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables (Osinfor), adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, dotándolo de autonomía funcional, técnica y administrativa. La ley asigna al Osinfor tres importantes funciones:

- a) supervisar y controlar cada cinco años el cumplimiento de los contratos de concesión forestal a través de personas jurídicas especializadas;
- b) aplicar las sanciones que correspondan según el reglamento; y
- c) llevar un registro de personas jurídicas acreditadas para realizar la supervisión o certificación voluntaria.

¹⁸ Para mayor información sobre estas instancias, puede verse HIDALGO, Jessica, op. cit., pp. 32-34.



Pese a haber sido considerado transitoriamente en la estructura de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Osinfor fue incorporado a la estructura orgánica del Inrena mediante el decreto supremo 004-2005-AG, de 13 de enero de 2005 (una nueva modificación del Reglamento de organización y funciones del Inrena), aun cuando bajo el nombre de Oficina de Supervisión de las Concesiones Forestales Maderables (Osinfor), en lo que constituye una muestra de violación del principio de legalidad¹⁹.

En este caso, un decreto supremo ha cambiado la denominación del Osinfor, que de ser el Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables ha pasado a ser la Oficina de Supervisión de las Concesiones Forestales Maderables, manteniendo el mismo acrónimo. Asimismo, la Ley forestal había dispuesto que el Osinfor formara parte de la Presidencia del Consejo de Ministros, y no del Inrena, como establece el decreto supremo 004-2005-AG.

Para el cumplimiento de su función, establecida en la Ley forestal y en los reglamentos, se le ha reconocido a la Osinfor independencia de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre.

Corresponde a la Osinfor verificar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los titulares de los derechos de la concesión forestal con fines maderables, velando por el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, supervisando y evaluando en forma periódica los planes de

¹⁹ Una ley solo puede ser modificada por otra ley, pero en este caso un decreto supremo ha modificado la denominación del Osinfor. Por otro lado, la Ley forestal dispuso que el Osinfor fuera parte de la Presidencia del Consejo de Ministros, no del Inrena.

manejo forestal. Por tanto, conforme al Reglamento de la Ley forestal y de fauna silvestre, la Osinfor se constituye en la autoridad administrativa competente para aplicar las sanciones administrativas correspondientes en caso de incumplimiento de los contratos de concesión con fines maderables y de los planes de manejo forestal correspondientes.

Esta dependencia está organizada en dos unidades, una de las cuales es la Unidad de Supervisión, Evaluación y Control, que está encargada de la supervisión, evaluación y control de los contratos de concesiones forestales maderables, de los planes de manejo forestal y los planes operativos anuales correspondientes, así como del aprovechamiento de otros productos del bosque en dichas concesiones. La segunda unidad es la Unidad de Regulación y Asuntos Normativos, que es la encargada de elaborar las normas y procedimientos complementarios, con el propósito de regular las obligaciones del concesionario y del concedente, así como de sancionar su incumplimiento.

4.2 La Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre

En lo que respecta al funcionamiento cotidiano de la autoridad forestal (pero no sobre los contratos de concesiones forestales con fines maderables, que son de competencia de la Osinfor), debemos acudir a la estructura del Inrena, donde encontraremos a la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre, la Intendencia de Recursos Hídricos y la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas.

Adicionalmente, el artículo 37 de la Ley forestal y de fauna silvestre asigna al Inrena una serie de atribuciones orien-

tadas a llevar adelante el control de la actividad forestal, incluyendo la potestad de aplicar sanciones ante la Comisión de Infracciones a la Normativa Forestal. Así, en el mencionado artículo podemos encontrar lo siguiente:

37.1 Los mecanismos de control, las infracciones y sanciones administrativas a que están sujetos los beneficiarios de concesiones, autorizaciones y permisos, se establecen en el reglamento.

37.2 Las sanciones administrativas se aplican sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar.

37.3 La Policía Nacional del Perú (PNP) y su organismo especializado apoyan a la autoridad forestal y de fauna silvestre en la prevención, investigación y denuncias de las infracciones a la presente ley.

37.4 Las autoridades de los gobiernos regionales, locales, y la ciudadanía en general, deben brindar a la autoridad competente el apoyo y las facilidades necesarias para su adecuado cumplimiento.

37.5 Dentro de los 50 (cincuenta) kilómetros de las fronteras, las Fuerzas Armadas apoyan a la autoridad forestal y de fauna silvestre en la prevención y control de actividades que atentan o contravienen lo dispuesto en la presente ley.

Pero, como hemos mencionado, en virtud de que el Reglamento de la Ley forestal hace un distingo entre las atribuciones de la Osinfor, referidas a las concesiones forestales con fines maderables, y las que corresponden al Inrena, debemos considerar que ambas entidades cuentan con tales atribuciones en lo que les corresponda.

De manera más específica, el Reglamento de organización y funciones del Inrena define en su artículo 30 las atribuciones y funciones de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre, cuando expresa que esta es «el órgano encargado de propo-

ner políticas, planes, programas, proyectos y normas sobre el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, con participación de todos los agentes de la cadena productiva, así como de supervisar y controlar el cumplimiento de los mismos, además de proteger la diversidad biológica silvestre». La Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre está a cargo de un funcionario de confianza, con la categoría de intendente, el cual depende jerárquicamente de la Dirección del Inrena.

Dado que supervisar y controlar la actividad forestal en un territorio tan amplio resulta una tarea imposible, el artículo 32 del Reglamento de organización y funciones del Inrena crea órganos desconcentrados de esta intendencia:

La Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre cuenta con presencia a nivel local en todo el país, a través de las oficinas desconcentradas a cargo de un administrador técnico forestal y de fauna silvestre, las cuales se constituyen en virtud a las cuencas hidrográficas del país y a las necesidades de cada zona geográfica.

Estas instancias están a cargo de un administrador técnico cuya función es ejecutar los programas, proyectos y actividades orientados a la promoción del aprovechamiento sostenible y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, en el ámbito de su competencia y con arreglo a la legislación vigente.

Los administradores técnicos forestales y de fauna silvestre mantienen una coordinación permanente con el representante del Inrena a nivel regional, en tanto que jerárquica, técnica y funcionalmente dependen del Intendente Forestal y de Fauna Silvestre, quien propone su designación mediante resolución jefatural.

De acuerdo con la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre, existen al año 2005 un total de 27 Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre (ATFFS), distribuidas en 91 sedes, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre, 2005

ATFFS	Sede	Departamento	Provincia	Distrito
Amazonas	Bagua Grande	Amazonas	Utcubamba	Bagua Grande
	Condorcanqui	Amazonas	Condorcanqui /Bagua	Bagua (Chica)
	Chachapoyas	Amazonas	Chachapoyas	Chachapoyas
	R. de Mendoza	Amazonas	Rodríguez de Mendoza	San Nicolás
Áncash	Santa	Áncash	Santa	Santa
	Huarmey	Áncash	Huarmey	Huarmey
	Huaraz	Áncash	Huaraz	Huaraz
Apurímac	Abancay	Apurímac	Abancay	Abancay
Arequipa	Caravelí	Arequipa	Caravelí	Caravelí
	Aplao	Arequipa	Castilla	Aplao
	Arequipa	Arequipa	Arequipa	Arequipa
Atalaya	Sepahua	Ucayali	Atalaya	Sepahua
	Bolognesi	Ucayali	Atalaya	Tahuania
	Atalaya	Ucayali	Atalaya	Raymondi
Ayaviri	Ayaviri	Puno	Melgar	Ayaviri
	Macusani	Puno	Carabaya	Macusani
	Sandia	Puno	Sandia	Sandia
Cajamarca	San Ignacio	Cajamarca	San Ignacio	San Ignacio
	Jaén	Cajamarca	Jaén	Jaén
	Cutervo	Cajamarca	Cutervo	Cutervo
	Bambamarca	Cajamarca	Hualgayoc	Bambamarca
	Cajamarca	Cajamarca	Cajamarca	Cajamarca
	Chilete	Cajamarca	Contumazá	Chilete
	Cajabamba	Cajamarca	Cajabamba	Cajabamba
Contamana	Contamana	Loreto	Ucayali	Contamana
Cusco	Quillabamba	Cusco	La Convención	Santa Ana
	Qosqo	Cusco	Cusco	Cusco
	Quincemil	Cusco	Quispicanchis	Camanti
Huánuco	La Unión	Huánuco	Dos de Mayo	La Unión
	Huánuco	Huánuco	Huánuco	Huánuco
	Cerro de Pasco	Pasco	Pasco	Chaupimarca
Ica	Chincha Alta	Ica	Chincha	Chincha Alta
	Ica	Ica	Ica	Ica
	Nazca	Ica	Nazca	Nazca
Iquitos	Islandia	Loreto	Mariscal Ramón Castilla	Yavarí
	Mazan	Loreto	Maynas	Mazan
	Iquitos	Loreto	Maynas	Iquitos
	Nauta	Loreto	Loreto	Nauta
	Pebas	Loreto	Mariscal Ramón Castilla	Pebas
	San Pablo	Loreto	Mariscal Ramón Castilla	Ramón Castilla
La Libertad	Trujillo	La Libertad	Trujillo	Trujillo
	Otuzco	La Libertad	Otuzco	Otuzco
	Huamachuco	La Libertad	Sánchez Carrión	Huamachuco
Lambayeque	Chiclayo	Lambayeque	Chiclayo	Chiclayo
	Olmos	Lambayeque	Lambayeque	Olmos

Lima	Huaraz	Lima	Huaral	Huaral
	Lima Cercado	Lima	Lima	Lima
	Lurín	Lima	Lima	Lurín
Moquegua-Tacna	Mariscal Nieto	Moquegua	Mariscal Nieto	Moquegua
	Jorge Basadre	Tacna	Jorge Basadre	Locumba
	Tacna	Tacna	Tacna	Tacna
Pucallpa	Esperanza	Ucayali	Purús	Purús
	Pucallpa	Ucayali	Coronel Portillo	Callería
	Aguaytía	Ucayali	Padre Abad	Padre Abad
Puno	Juliaca	Puno	San Román	Juliaca
	Puno	Puno	Puno	Puno
	Huancané	Puno	Huancané	Huancané
Requena	Requena	Loreto	Requena	Requena
San Martín	Tocache	San Martín	Tocache	Tocache
	Moyobamba	San Martín	Moyobamba	Moyobamba
	San Martín	San Martín	El Dorado	San Martín
	Picota	San Martín	Picota	Picota
	Juanjuí	San Martín	Mariscal Cáceres	Juanjuí
Selva Central	Iscozacán	Pasco	Oxapampa	Palcazu
	Oxapampa	Pasco	Oxapampa	Oxapampa
	Villa Rica	Pasco	Oxapampa	Villa Rica
	Puerto Bermúdez	Pasco	Oxapampa	Puerto Bermúdez
	La Merced	Junín	Chanchamayo	Chanchamayo
	Satipo	Junín	Satipo	Satipo
	Ciudad Constitución	Pasco	Oxapampa	Puerto Bermúdez
Sierra Central	Huancayo	Junín	Huancayo	Huancayo
	Huancavelica	Huancavelica	Huancavelica	Huancavelica
	San Francisco	Ayacucho	La Mar	Ayna
	Ayacucho	Ayacucho	Huamanga	Ayacucho
Tahuamanu	Iñapari	Madre de Dios	Tahuamanu	Iñapari
	Iberia	Madre de Dios	Tahuamanu	Iberia
	Alerta	Madre de Dios	Tahuamanu	Tahuamanu
	Mavila	Madre de Dios	Tambopata	Las Piedras
Tambopata-Manu	Puerto Maldonado	Madre de Dios	Tambopata	Tambopata
	Manu	Madre de Dios	Manu	Manu
Tingo María	Tingo María	Huánuco	Leoncio Prado	Rupa-Rupa
	Puerto Inca	Huánuco	Puerto Inca	Puerto Inca
Tumbes-Piura	Tumbes	Tumbes	Tumbes	Tumbes
	Sullana	Piura	Sullana	Sullana
	Ayabaca	Piura	Ayabaca	Ayabaca
	Piura	Piura	Piura	Piura
	Chulucanas	Piura	Morropón	Chulucanas
	Huancabamba	Piura	Huancabamba	Huancabamba
Yurimaguas	Barranca	Loreto	Alto Amazonas	Barranca
	Yurimaguas	Loreto	Alto Amazonas	Yurimaguas
	Lagunas	Loreto	Alto Amazonas	Lagunas

Fuente: INRENA, <http://www.inrena.gob.pe/comunicaciones/directorio_provincias_atfs.htm>.

Como se puede apreciar de la parte final del artículo 32 antes citado, los administradores técnicos forestales y de fauna silvestre dependen «jerárquica, técnica y funcionalmente» del Intendente Forestal y de Fauna Silvestre, situación distinta a la de los administradores técnicos de los distritos de riego, quienes administrativamente dependen de las Direcciones Regionales, lo que inevitablemente genera tensiones.

A pesar de su importante número, se observa en la práctica que las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre tienen una capacidad muy reducida para responder a los numerosos desafíos de la supervisión y control del aprovechamiento de los recursos forestales. Ello tiene que ver con restricciones en cuanto a personal y recursos materiales y humanos. Sobre esto volveremos en las páginas siguientes.

4.3 La participación de los gobiernos regionales

¿Cuál es el vínculo que mantienen los órganos desconcentrados de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre con los gobiernos regionales y qué participación le toca a este nivel de gobierno en materia forestal?, son interrogantes que debemos examinar a la luz de las normas sobre descentralización.

La Constitución de 1993 —luego de la modificación realizada por la Ley 27680— señala en el inciso 7 del artículo 192 que los gobiernos regionales son competentes para «Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley».

La Ley 27867, orgánica de gobiernos regionales, aprobada el 8 de noviembre de 2002, desarrolla las normas constitucionales en materia de descentralización y específicamente las referidas a la organización y competencias de los gobiernos regionales. El título IV de la ley detalla como funciones generales de estos gobiernos la función normativa y reguladora, la función de planeamiento, la función administrativa y ejecutora, la función de promoción de las inversiones y la función de supervisión, evaluación y control, precisando que «se ejercerán con sujeción al ordenamiento jurídico establecido por la Constitución, la Ley de bases de descentralización y demás leyes de la República».

Luego, en un listado de funciones específicas por sectores, el artículo 51 de la Ley 27867 establece las funciones específicas de los gobiernos regionales en materia agraria. En esta amplia lista destaca la contenida en el inciso q), el cual



en materia forestal les reconoce la función o atribución de «otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales, en áreas del interior de la región».

Resulta evidente que esta competencia deberán ejercerla los gobiernos regionales en coordinación con la política nacional y sectorial (en este caso, la política forestal), pero también, que se les reconocen facultades mayores que las que se les otorgan en el campo de la regulación y manejo de los recursos hídricos²⁰. Una situación similar puede apreciarse en materia de energía, minas e hidrocarburos (artículo 59), donde se les reconoce la competencia de otorgar concesiones para minicentrales de generación eléctrica.

Por su parte, las normas sobre el proceso de transferencia de funciones del Gobierno nacional a los gobiernos regionales, emitidas para el año 2004 y contenidas en el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del Año 2004 —aprobado por decreto supremo 038-2004-PCM, publicado el 12 de mayo de 2004—, contemplan que:

²⁰ Puede verse el número 20 del *Informativo Legal Agrario*, que aborda estos temas, así como, para mayor detalle, DEL CASTILLO, Laureano, *Un consenso vital. Hacia un sistema de gestión compartida y descentralizada del agua*, Lima, Defensoría del Pueblo, 2004.

Las funciones a transferirse en materia agraria, conforme al texto del artículo 51 de la Ley orgánica de gobiernos regionales, son las siguientes:

a. Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas de la región en materia agraria, en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales y las propuestas promocionales de desarrollo rural de parte de las municipalidades rurales.

[...]

d. Promover la transformación, comercialización, exportación y consumo de productos naturales y agroindustriales de la región.

[...]

h. Promover la provisión de recursos financieros privados a las empresas y organizaciones de la región, con énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas y las unidades productivas orientadas a la exportación.

i. Planificar, promover y concertar con el sector privado la elaboración de planes y proyectos de desarrollo agrario y agroindustrial.

En el Plan de Transferencias Sectorial 2005-2009, aprobado en marzo de 2005 por el Consejo Directivo del Consejo Nacional de Descentralización, el Inrena ha propuesto transferir dos facultades relacionadas con el planeamiento y control forestal, y diecinueve facultades relativas a la administración forestal y de fauna silvestre. Estas transferencias se efectuarían en tres fases, los años 2005, 2006 y 2007, conforme al siguiente detalle²¹:

Año 2005:

- i. proponer y ejecutar programas y proyectos orientados al aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre;
- ii. implementar los sistemas de registro forestal y de fauna silvestre, con información actualizada y confiable;
- iii. operativos de control;
- iv. conformación de comités de gestión de bosques;
- v. otorgar contratos de administración de bosques locales;

²¹ Tomado del «Plan de transferencias sectorial del quinquenio 2005-2009», Documento de trabajo n.º 7, Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, abril 2005, pp. 25 y 26.

- vi. supervisión de las concesiones forestales con fines maderables;
- vii. controlar el tráfico de los recursos forestales y de fauna silvestre;
- viii. supervisión a zocriaderos, zoológicos, centros de rescate, centros de custodia temporal y áreas de fauna silvestre;
- ix. realizar operativos para el control de la tala ilegal;
- x. operativos de control; y
- xi. supervisar los sistemas de control y vigilancia forestal.

Año 2006:

- xii. supervisión a zocriaderos, zoológicos, centros de rescate, centros de custodia temporal y áreas de manejo de fauna silvestre;
- xiii. otorgar y supervisar autorizaciones de caza comercial o deportiva; y
- xiv. supervisión a zocriaderos, zoológicos, centros de rescate, centros de custodia temporal y áreas de manejo de fauna silvestre.

Año 2007:

- xv. autorizaciones de desbosque para operaciones y actividades distintas a las forestales;
- xvi. supervisión de concesiones forestales diferentes a las de madera (incluida fauna silvestre);
- xvii. otorgar autorizaciones en asociaciones vegetales, otorgar autorizaciones en bosques secos;
- xviii. otorgar autorizaciones de árboles y arbustos arrastrados; y
- xix. otorgar contratos de administración de bosques locales.

Se espera que en los próximos meses se apruebe el Plan de Transferencias a los Gobiernos Regionales para el Año 2005 —donde se confirmen las transferencias propuestas—, y que el proceso continúe sin interrupciones en los años siguientes.

Por otra parte, es muy probable que la conformación de las regiones, luego del referéndum que se realizará el 30 de octubre de 2005, no implique mayores novedades en materia forestal, dado que los departamentos con mayores extensiones de bosques amazónicos no están incluidos en los expedientes de conformación de regiones y, por tanto, sus pobladores no serán consultados en esta oportunidad.

5 | Los conflictos con las comunidades nativas

El desconocimiento de la presencia de pueblos indígenas en la región amazónica ha sido una constante en nuestra historia republicana. Hasta hace relativamente poco tiempo se seguía considerando a la selva peruana como un emporio de riqueza, con un potencial agrícola infinito y además despoblada. Hoy sabemos que la mayor parte de las tierras de la selva son aptas para la forestería, que su capacidad de soportar cultivos es muy reducida; pero lo que aún resulta más difícil de cambiar es la idea de la ausencia de pobladores en la zona. Además de la gran cantidad de migrantes que se han asentado en la Amazonía en las últimas décadas, cabe mencionar, en primer término, para eliminar esa creencia, la presencia de comunidades nativas y pueblos indígenas en situación de contacto inicial y de aislamiento voluntario.

Recordemos que fue la Constitución de 1920 la que por primera vez se ocupó de las comunidades de indígenas, reconociendo su existencia legal, lo que fue confirmado y ampliado en las sucesivas constituciones de 1933, 1979 y 1993.

Más recientemente, en 1964 —como menciona Francisco Ballón—, la Ley 15037, de reforma agraria, determinaba la inafectabilidad de las «tierras ocupadas por las tribus aborígenes de la selva en toda la extensión que requieran para cubrir las necesidades de su población». Además, de acuerdo con esa norma legal, se debería «proceder con igual preferencia a otorgarles los títulos de propiedad correspondientes» (artículos 37 de la ley y 57 de su reglamento)²².

5.1 El aprovechamiento del bosque

Para las comunidades nativas asentadas en las regiones de selva y ceja de selva, el problema con la legislación forestal se plantea en relación con el aprovechamiento del bosque, pues tanto esta como la legislación específica para estas comunidades, además de otras normas (como la Ley de tierras), declaran la necesidad de —e incluso ser de interés nacional— culminar con el saneamiento y titulación de sus tierras. En forma más precisa, con la aprobación en 1974 de la primera Ley de comunidades nativas, decreto

ley 20653, se estableció un tratamiento especial a favor de estas comunidades:

En aquel momento se concibe la entrega de los títulos de propiedad, abarcando dentro de la propiedad comunal el conjunto de recursos que ellas utilizan, y fundamentalmente los que son los recursos más importantes: los forestales. De modo tal que la propiedad entregada a una comunidad nativa abarcaba las tierras cuyo uso era agropecuario y las tierras cuyo uso era forestal, o las tierras que pudieran ser de protección²³.

Pero —como hemos visto en el punto 3.1 de este *Informe Legal Agrario*— luego de que en 1975 se aprobara la primera Ley forestal y de fauna silvestre, ese esquema fue modificado sustancialmente mediante la aprobación de la Ley de comunidades nativas de 1978, decreto ley 22175. A partir de la vigencia de esta, el título solo les reconoce a las comunidades nativas la propiedad de las tierras con vocación agropecuaria, mientras que las áreas con vocación forestal se les entregarían bajo un contrato de cesión en uso (artículo 11 del decreto ley 22175).

Para compensar esta forma de restricción territorial, la Ley de comunidades nativas les reconoce en el artículo 27 prioridad en la obtención de contratos de exploración forestal, extracción forestal y reforestación. El cambio resulta, entonces, muy claro: las comunidades nativas reciben un título de propiedad sobre las tierras con aptitud agropecuaria que poseen, y contratos de cesión en uso sobre las áreas con aptitud forestal.

El esquema descrito en el párrafo anterior fue cambiado con la nueva Ley forestal y de fauna silvestre, aprobada en el año 2000, la cual, como hemos visto, permite el aprovechamiento de los recursos forestales a través de concesiones (maderables y no maderables), permisos y autorizaciones. Esta ley no menciona los contratos de cesión en uso y les exige a las comunidades nativas contar con los correspondientes planes de manejo si aspiran al

²² BALLÓN, Francisco, «Recursos naturales y comunidades nativas: legislación y política», en *Comunidades campesinas y nativas. Normatividad y desarrollo*, Lima, Fundación Friedrich Naumann y Servicios Educativos Rurales, 1989, p. 105.

²² BALLÓN, Francisco, «La nueva conquista de la Amazonía», op. cit., p. 65.

aprovechamiento de recursos maderables, no maderables y de fauna silvestre.

La Ley 26821, orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de junio de 1997, se refirió a las comunidades campesinas y nativas, en particular en los artículos 17 y 18, señalando en el primero de ellos:

Los habitantes de una zona geográfica, especialmente los miembros de las comunidades campesinas y nativas, pueden beneficiarse, gratuitamente y sin exclusividad, de los recursos naturales de libre acceso del entorno adyacente a sus tierras, para satisfacer sus necesidades de subsistencia y usos rituales, siempre que no existan derechos exclusivos o excluyentes de terceros o reserva del Estado. Las modalidades ancestrales de uso de los recursos naturales son reconocidas, siempre que no contravengan las normas sobre protección del ambiente.

El beneficio sin exclusividad no puede ser opuesto a terceros, inscrito ni reivindicado. Termina cuando el Estado otorga los recursos naturales materia del beneficio [...]

La norma transcrita es clara: el aprovechamiento gratuito de los recursos naturales por las comunidades está sujeto a una condición fundamental: que no haya derechos de terceros. Si los hay, ese aprovechamiento no les puede ser opuesto. Adicionalmente, el beneficio de la gratuidad de ese aprovechamiento solo rige si este tiene por fin satisfacer sus necesidades de subsistencia y sus usos rituales, no si se trata de un aprovechamiento comercial.

El artículo 18 de la Ley 26821, por su parte, se refiere a la preferencia que tienen las comunidades campesinas y nativas «en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de sus tierras, debidamente tituladas, salvo expresa reserva del Estado o derechos exclusivos o excluyentes de terceros». Recordemos, no obstante, que la ley sectorial, en este caso la Ley forestal, trae una norma mucho más precisa, contenida en el artículo 12:

Las comunidades nativas y campesinas, previo al aprovechamiento de sus recursos maderables, no maderables y de fauna silvestre con fines industriales y comerciales, deberán contar con su plan de manejo aprobado por el Inrena, de acuerdo a los requisitos que señale el reglamento, a fin de garantizar el aprovechamiento sostenible de dichos recursos.

La autoridad competente asesorará y asistirá, con carácter prioritario, a las comunidades nativas y campesinas para el fin antes señalado.

Las normas transcritas suponen, entonces, el reconocimiento de la comunidad nativa, pero además, como en el caso del artículo 18 de la Ley 26821, que las tierras de la comunidad estén «debidamente tituladas». Reiterando la declaración hecha por varias otras normas legales, el artículo 25 del Reglamento de la Ley de tierras dispone: «El Ministerio de Agricultura, a través del Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural —PETT—, elabora el catastro de las comunidades nativas y les otorga el correspondiente título de propiedad, en ambos casos en forma gratuita». Ahora bien, a juzgar por las cifras del PETT, la tarea de formalización de la propiedad de las comunidades nativas está bastante avanzada.

5.2 Titulación comunal

Según el *Directorio de comunidades nativas, 1999* (elaborado por el PETT), a ese año se habían inscrito oficialmente 1 265 comunidades nativas —abarcando un total de 6 386 788,23 ha—, contando 1 175 de ellas con la correspondiente titulación de sus tierras. De este grupo, tan solo 1 070 habían inscrito sus títulos en los registros públicos.

Debe considerarse también la situación de las comunidades nativas reconocidas que han solicitado la ampliación de sus tierras, ampliación que, tras largos años de tramitación, resulta aceptada, pero con el problema de que el área ampliada se superpone a tierras ya tituladas. Bastante más conflictiva es la superposición de títulos con los de otras comunidades nativas o con títulos otorgados a los colonos.

Por otro lado, a la falta de titulación de las comunidades nativas sobre sus tierras debe añadirse la presión de los migrantes. En efecto, debido al constante proceso de migración interna vivido en las últimas décadas y a la gran informalidad existente en el país, en muchas zonas de la región amazónica —especialmente en la ceja de selva— se han asentado pobladores y colonos, suscitándose un conflicto social, sobre todo con las comunidades nativas, insuficientemente tratado en la legislación y que ha llevado a situaciones extremas (como la muerte de colonos, en época muy reciente, debido a la ocupación ilegal de las tierras de la comunidad nativa de Los Naranjos, en Jaén).

La influencia de algunas dirigencias regionales y nacionales está llevando a solicitar el reconocimiento del derecho de propiedad de la integridad del territorio, lo que no está exento de problemas. Así, en el «Anteproyecto de Ley de pueblos originarios y comunidades campesinas e indígenas del Perú» —elaborado y publicado por la Asociación Interétnica para



el Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESEP), la Confederación de Nacionalidades de la Amazonía Peruana (CONAP), la Confederación Campesina del Perú (CCP) y la Confederación Nacional Agraria (CNA), como parte del trabajo de la Comisión Revisora de la Legislación de Comunidades Campesinas y Nativas²⁴— se señala que el territorio «comprende la totalidad del hábitat, entendiéndose este como la superficie, el subsuelo, el espacio aéreo y todos los recursos naturales que se encuentren en él» (artículo 44).

Aunque debe aceptarse que la legislación peruana, por lo menos desde 1974, usa casi indistintamente los términos *tierra* y *territorio* (los que en verdad tienen distintos significados), la noción de territorio que plantea esta propuesta colisiona con el ordenamiento vigente. El reconocimiento a las comunidades de la propiedad de sus territorios no significa reconocer la de los recursos existentes en ellos, pues desde la época colonial (incluso durante el incanato) estos eran considerados como propiedad del soberano, y ahora lo son de la nación. Además, la distinción entre el derecho de propiedad sobre la tierra y la propiedad de los recursos naturales está desarrollada no solo en las constituciones

políticas de 1933, 1979 y 1993, sino en el conjunto de la legislación sobre recursos naturales y medio ambiente, y otras leyes, constituyendo un principio fundamental de nuestro ordenamiento jurídico.

Los problemas, sin embargo, son más complejos, pues debemos reconocer las particularidades de los grupos asentados en la selva. Así, siguiendo las palabras de Antonio Brack²⁵, la extinción de grupos y culturas aborígenes representa un proceso sumamente preocupante, pues habría ya doce lenguas y varias decenas de etnias extintas desde 1532, sin dejar de mencionar que entre 1950 y 1997 se han extinguido once grupos aborígenes de la Amazonía y que, de los cuarenta y dos restantes, dieciocho están en peligro de extinción. Añade este reconocido experto:

En los departamentos de Ucayali y Madre de Dios existen grupos en aislamiento y, algunos de ellos, en contacto incipiente, que se encuentran en una situación crítica por el avance de extractores de madera y de actividades de prospección de hidrocarburos. Tienen población muy baja y escasas defensas contra enfermedades comunes (gripe, sarampión, viruela y otras).

24 Este documento fue uno de los insumos empleados para la elaboración del anteproyecto de Ley de comunidades campesinas, comunidades nativas y pueblos indígenas que fue aprobado por la Comisión Revisora creada por la Ley 28150. En la discusión y aprobación del anteproyecto participaron la CONAP, la CCP y la CNA (la AIDSESEP se ausentó desde febrero de 2005). El anteproyecto se presentó el 25 de abril de 2005 a la Comisión de Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos.

25 BRACK EGG, Antonio, «Perú: biodiversidad, pobreza y econegocios», op. cit., p. 41.

6 Balance y perspectivas de la actividad forestal

Intentar un balance de la actividad forestal en el país — luego de los diferentes aspectos y problemas repasados en las páginas anteriores — nos permite señalar algunos de los puntos altos del nuevo régimen forestal que se viene implementando, así como también algunas de las limitaciones del modelo aplicado.

Así, no podemos sino coincidir con Jessica Hidalgo cuando expresa, a propósito del nuevo régimen forestal:

Si bien la Ley forestal y de fauna silvestre incluye algunos artículos que podrían mejorarse, el nuevo sistema de aprovechamiento forestal a través de concesiones está bien diseñado y, en general, introduce conceptos

que contribuirán al desarrollo sostenible del sector²⁶.

Debe destacarse que el esquema seguido para el manejo forestal sostenible se basa principalmente en el modelo de las concesiones. Aunque ha habido oposición de algunos sectores e incluso de autoridades de los nuevos gobiernos regionales (en particular, del Gobierno regional de Loreto), que ha impedido el mayor avance del proceso de concursos públicos para la adjudicación de concesiones forestales, estos concursos han permitido que en la actualidad se hayan otorgado 1 144 unidades, que cubren una superficie total de 7 391 102 ha, como se aprecia en el siguiente cuadro:

26 HIDALGO, Jessica, op. cit., p. 20.

Resultado del proceso de concesiones forestales

Departamento	ATFFS	Nº concesionarios	Superficie (ha)	Nº unids. otorgs.
Total		571	7 391 102	1 144
Ucayali	Pucallpa	52	979 319	145
I Concurso	Atalaya	45	1 026 361	164
	Subtotal Ucayali I	97	2 005 680	309
Ucayali	Pucallpa	51	494 635	77
II Concurso	Atalaya	27	343 147	54
	Subtotal Ucayali II	78	837 782	131
Madre de Dios	Tambopata	29	490 117	77
I Concurso	Tahuamanú	27	626 241	94
	Subtotal Madre de Dios I	56	1 116 358	171
Madre de Dios	Tambopata	19	122 030	19
II Concurso	Tahuamanú	10	69 738	10
	Subtotal Madre de Dios II	29	191 768	29
San Martín	Subtotal San Martín	34	497 793	79
Huánuco	Subtotal Huánuco	48	288 374	48
Loreto	Subtotal Loreto	229	2 453 347	377

Fuente: http://www.inrena.gob.pe/ffs/atffs_sedes/atffs_ambito_sedes.htm

También cabe mencionar que con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) se preparó y aprobó, en el año 2002, la Estrategia Nacional Forestal, teniendo como norte lograr el desarrollo sostenible de la actividad forestal en los años siguientes. Esta herramienta ha definido cinco objetivos estratégicos para el desarrollo del sector²⁷:

- xviii. *La cultura y la conciencia forestal de la población promueven y orientan el buen uso del bosque.*
- xix. *Las instituciones vinculadas al desarrollo forestal nacional se han consolidado trabajando en estrecha relación en pro de la sostenibilidad forestal.*
- xx. *Las poblaciones vinculadas a la actividad forestal tienen satisfechas sus necesidades básicas y acceden equitativamente a sus beneficios, a través del manejo sostenible de los bosques.*
- xxi. *La diversificación, el uso de tecnologías limpias y la articulación con el mercado incrementan la actividad forestal.*
- xxii. *La permanente actualización de conocimientos forestales está garantizada.*

Hay, sin embargo, algunos aspectos a corregir. Según Jorge Malleaux, el Estado adolecería de ausencia de estrategias coherentes e integrales de acción. Cita como ejemplo de ello el hecho de que, habiendo sido creados en la Ley forestal y de fauna silvestre en el año 2000, hasta esa fecha —abril de 2004— el Osinfor y el Conafor no se habían implementado²⁸. El citado experto en forestación atribuía en parte a esta omisión el que, en el año 2003 (esto es, a tres años de haber entrado en vigencia la Ley 27308), unas 300 000 ha de árboles hubieran sido destruidas.

Malleaux apunta otro problema cuando señala que la demanda ilimitada de madera de alto valor comercial (básicamente, cedro y caoba) moviliza grandes recursos monetarios que financian la corrupción y la tala ilegal. Las denuncias públicas del representante del defensor del Pueblo en Ucayali, ilustran claramente esta situación²⁹, donde autoridades policiales y judiciales aparecen comprometidas con traficantes de madera de la zona, ante la poca capacidad de respuesta de las autoridades forestales.

27 Citado en el *Plan estratégico institucional 2005-2015*, Lima, FONDEBOSQUE, junio 2005.

28 Columnista de *La Industria*, en este diario, Chiclayo 21 de abril de 2004.

29 «Informe de Defensoría revela intromisión de jefe de la Policía Ecológica en intervención de madera», nota aparecida en el diario *Ahora*, Pucallpa, 27 de noviembre de 2004.

Otra seria dificultad tiene que ver con la falta de coordinación entre entidades del Estado. En concreto, el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) otorga títulos para predios agropecuarios sobre tierras forestales, e incluso sobre bosques de producción permanente, en parte porque las áreas que ocupan estos no están bien delimitadas, en parte porque no cesa la migración y asentamiento de agricultores, pero también por dificultades atribuibles al mismo PETT.

Fue para evitar este tipo de problemas que el artículo 11 de la Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, Ley 26821, dispuso que la zonificación ecológica y económica del país (ZEE) debía ser aprobada por el Poder Ejecutivo, «como apoyo al ordenamiento territorial, a fin de evitar conflictos de superposición de títulos y usos inapropiados, y demás fines».

Algunas de las críticas más frecuentes a la aplicación de la Ley forestal y de fauna silvestre se orientaban a que no se hubiera hecho previamente la zonificación ecológica y económica dispuesta por la Ley 26821. A esa crítica, Jessica Hidalgo responde, utilizando el mismo artículo 11 de esta ley:

... la ZEE es un proceso y se hará por áreas prioritizadas, por lo que no se puede pretender paralizar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales mientras se realiza la ZEE. Con esa interpretación, la economía nacional tendría que detenerse por completo, pues este no sería un requisito previo solo para la actividad forestal y el otorgamiento de concesiones forestales, sino también para las concesiones mineras y petroleras, entre otras.

A su vez, el numeral 9.2 del artículo 9 de la Ley forestal encargó al Inrena proponer la zonificación territorial de las áreas forestales del país, «teniendo como referencia el mapa forestal, el mapa de suelos y otros estándares de identificación». Ninguno de estos instrumentos de ordenamiento ha sido completado hasta la fecha. Reconociendo que se trata de una labor bastante compleja, no puede dejar de señalarse que su impostergable cumplimiento supone mayores recursos que los asignados actualmente por el Estado al Inrena. A esto puede referirse Malleaux cuando denuncia la falta de estrategias coherentes e integrales.

La norma del artículo 11 de la Ley 26821 no es la única que se viene incumpliendo. El artículo 14 de esta ley dispone la inscripción en los diversos registros públicos de las concesiones y demás modalidades de otorgamiento de derechos sobre recursos naturales. El problema surge cuando las concesiones forestales se superponen a tierras comunales,

caso en el cual, detectadas estas, se procede a iniciar las gestiones para su exclusión de los planos de aquellas. El número de superposiciones es bastante elevado, lo que ha dado lugar a numerosas modificaciones en las concesiones, conforme se muestra en el sitio web del Inrena.

6.1 El potencial aún no aprovechado

Las dificultades citadas no impiden destacar el gran potencial existente para el aprovechamiento forestal, aunque esto sea poco difundido. De acuerdo con la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre del Inrena, «en el país existen 10 500 000 hectáreas de tierras aptas para la reforestación, de las cuales se han reforestado aproximadamente 850 000 hectáreas, que no representan el nivel deseado»³⁰.

Citando datos de Antonio Brack, el Perú posee unas 70 millones de ha —el 13% de los bosques tropicales del mundo—, de las cuales 26 millones de ha son bosques de producción permanente. Disponeríamos, según sus estimaciones, de «al menos 1 300 millones de m³ de madera de diferentes especies y cualidades; y el valor teórico de esta madera es de unos US\$26 000 millones, lo que es superior a nuestra deuda externa»³¹. Brack agrega:

A pesar de que exportamos algo de madera, no manejamos los bosques, porque casi el 100% de la madera obtenida no proviene de bosques manejados con reposición del recurso para garantizar la sostenibilidad de la actividad forestal. Sin embargo, tomando en consideración las tendencias mundiales, la única opción viable a futuro es el manejo de los bosques y garantizar la sostenibilidad. Lo contrario es una posición suicida a futuro, y tendrá cada vez menos posibilidades en el marco de una economía globalizada, donde la problemática ambiental está creciendo en importancia.

Llegar a esa situación óptima puede implicar, sin embargo, mayores esfuerzos. Así, el jefe del Inrena informaba ante la Comisión de Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos del Congreso, el 4 de julio de 2005, de que aun cuando su institución cuenta con 83 puestos de control en el país para impedir la tala ilegal de bosques de la Amazonía —sobre todo en los departamentos de Loreto, Ucayali y Madre de Dios—, esta actividad se ha convertido en el principal problema de las concesiones forestales otorgadas. Los diarios informaban también de que, según el presidente de

la Federación de Madereros de Ucayali, la extracción ilegal de caoba «constituye el 90% de la tala ilegal y reporta US\$50 millones anuales a favor de los ilegales»³². Se trata, entonces, de un problema a enfrentar de manera drástica si se quieren aprovechar las potencialidades anotadas líneas más arriba.

Pese a estos obstáculos, el sector forestal viene mostrando un notable repunte en las ventas destinadas al mercado exterior. De acuerdo con informaciones periodísticas, tan solo en el último año las exportaciones de madera alcanzaron un crecimiento de 25% con respecto a 2003, totalizando US\$140 millones³³. Las dirigidas a Estados Unidos —47% del total— se elevaron en 10% en 2004, mientras que las destinadas a China lo hicieron en 219%. Sin embargo, de acuerdo con los compromisos internacionales suscritos por el Perú, si se desea mantener e incluso incrementar las exportaciones de madera es necesario orientarse hacia el manejo de los bosques naturales, para la producción de maderas tropicales certificadas. Es más, la propia Ley forestal ha establecido como fecha límite el presente año, 2005, a partir del cual «solo procederá la comercialización interna y externa de productos forestales provenientes de bosques manejados» (cuarta disposición complementaria y transitoria). Más aún, su tercera disposición complementaria y final dispone:

A partir del año 2005 solo procederá la comercialización interna y externa de productos forestales provenientes de los bosques manejados debidamente acreditados por el Ministerio de Agricultura. Solo se podrán exportar productos forestales con valor agregado.

La certificación aludida consiste en la acreditación de la producción de madera a partir del manejo de un área de bosque, y en breve se convertirá en una exigencia para poder exportarla. El Reglamento de la Ley forestal y de fauna silvestre define la certificación forestal como «el proceso de inspección y evaluación de la operación del manejo de un área determinada del bosque, realizado por una entidad de certificación independiente registrada en el Osinfor».

En los cuadros siguientes mostramos las variaciones en el volumen de los principales productos de madera transformada, un filón que, adecuadamente aprovechado, puede generar importantes ingresos al país y una buena cantidad de puestos de trabajo.

30 Ver <http://www.inrena.gob.pe/iffs/iffs_manejo_conc_reforest.htm>.

31 BRACK EGG, Antonio, «Perú: biodiversidad, pobreza y econegocios», op. cit., p. 108.

32 Diario *Gestión*, Lima 5 de julio de 2005.

33 Ibid.

Producción de los principales productos forestales de madera transformada, 1990-2003 (m³)

Año	Producto			
	Aserrada	Parquet	Laminada	Contrachapada
1990	489 251	6 851	1 700	23 729
1991	475 241	8 692	468	25 891
1992	495 720	6 689	536	29 516
1993	585 194	10 154	7 260	35 916
1994	565 778	8 133	-	64 484
1995	630 215	14 428	-	63 944
1996	624 921	15 455	9 478	69 439
1997	482 269	9 440	3 669	52 581
1998	590 274	6 029	1 266	56 902
1999	834 671	3 660	3 664	34 318
2000	646 164	6 758	6 045	35 830
2001	506 054	4 881	9 874	100 260
2002	626 668	7 287	7 485	99 730
2003	249 712	2 930	3 884	25 621

Año	Producto				
	Decorativa	Durmientes	Postes	Carbón (t)	Leña (miles de m³r)
1990	1 566	2 431	698	4 576	6 491
1991	654	1 663	2 235	5 246	6 703
1992	-	1 857	632	4 086	6 553
1993	-	3 939	1 182	1 346	6 828
1994	614	4 000	1 110	791	6 284
1995	2 360	-	3 294	3 620	6 629
1996	1 718	3 517	491 558	3 860	6 513
1997	191	2 317	10 509	7 986	6 513
1998	-	2 142	5 313	14 093	-
1999	-	2 236	1 011	13 630	-
2000	-	198	3 736	8 493	-
2001	-	111	910	9 378	-
2002	-	1 778	439	15 916	7 243
2003	*	1 040	2 362	*	*

Nota:

La producción de laminada de 1998 y 1999 incluye la producción de chapas decorativas. (m³r) indica metros cúbicos rollizos.

Fuente:

Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENA), Perú Forestal en Números, 1990-2003, boletín semestral.

* No se tienen datos consolidados hasta la publicación del documento.

Pero, como se ha visto, el de la madera no es el único provecho que puede obtenerse de los bosques. Basado en las cifras mostradas en los anteriores párrafos, Antonio Brack considera que el Perú ofrece un interesante potencial en los siguientes sentidos:

- a) Posee una importante superficie de bosques bajo el sistema de áreas naturales protegidas (16,3 millones de ha) y como tierras indígenas (7,4 millones de ha).
- b) Posee unas 26 millones de ha de bosques amazónicos aptos para manejo forestal permanente y que se pueden someter a manejo bajo el sistema de concesiones.
- c) Posee unas 10 millones de ha de tierras aptas para reforestación, especialmente en la sierra y en la selva alta, de las que al menos 3 millones de ha son aptas para reforestación productiva.
- d) Tiene la posibilidad de fomentar sistemas agroforestales en amplias superficies de la Amazonía. Solo en café con agroforestería se podrían tener unas 250 000 ha.

6.2 Los otros provechos del bosque

Además del aprovechamiento de la madera como tal o bajo sus transformaciones, y de las otras formas que se acaban de citar, cabe también mencionar que en el país existen posibilidades de aprovechamiento de otros recursos forestales.

Siguiendo a Antonio Brack se puede afirmar que el panorama de las posibilidades de la agroindustria es muy vasto en la costa, la sierra y la selva. El reconocido ecólogo estima que existen 3 millones de ha de palmera de aguaje en la Amazonía, de donde se puede obtener harina de aguaje. También está la posibilidad de producir harina de lúcuma en la costa, sierra y selva para la exportación, para su uso en helados; la de elaborar licores amazónicos a partir de productos naturales de la región; la de producir artesanía con maderas amazónicas, y la de elaborar néctares concentrados de 650 especies de frutas nativas, principalmente de la Amazonía.

El turismo es otra actividad económica que puede permitir aprovechar de manera importante los bosques, especialmente los bosques amazónicos, y de esa forma incrementar significativamente la oferta turística del país. Tenemos diversidad de paisajes, restos arqueológicos y culturas, así como variedad culinaria, biodiversidad y otros atractivos. Según Antonio Brack³⁴:

³⁴ BRACK EGG, Antonio, «Perú: biodiversidad, pobreza y econegocios», op. cit., p. 70.

En la Amazonía sería posible conservar al menos un millón de hectáreas de bosques con concesiones turísticas (en base a [sic] la Ley forestal y de fauna silvestre) con [sic] las empresas privadas; incrementar el turismo a los bosques tropicales de los 60 000 turistas actuales a 500 000 al año; generar ingresos importantes por cerca de US\$500 millones anuales; y crear unos 100 000 puestos de trabajo permanentes.

Igualmente, aparte del dinamismo económico e ingresos importantes generados por el aprovechamiento de la madera o las actividades de transformación industrial y el turismo, las actividades de forestación y reforestación, en costa, sierra y selva, pueden convertirse en un importantísimo rubro de ingresos debido a la generación de puestos de trabajo que el establecimiento de las plantaciones o la recuperación de los bosques significa.

6.3 Los bosques y la captura de carbono

El efecto invernadero —también llamado *calentamiento global*— es producido por la acumulación de gases en la atmósfera, originada por el uso de combustibles fósiles (petróleo, carbón y gas natural) y la quema de bosques y vegetación, los que emiten grandes cantidades de CO₂.

Antonio Brack considera que «una de las medidas para contrarrestar el efecto invernadero es la reforestación, y el Perú tiene un gran potencial en este sentido y podría contribuir a recapturar unas 1 500 millones de toneladas de CO₂ de la atmósfera, con la reforestación de 10 millones de hectáreas»³⁵. Así pues, en virtud de los acuerdos del Protocolo de Kioto para la reducción de las emisiones de CO₂ en la atmósfera, el país puede obtener adicionales ventajas de su potencial forestal. En efecto, los mecanismos para reducir esas emisiones se orientan a disminuir el uso de combustibles fósiles, a usar energías limpias, a reducir las emisiones originadas por la quema de bosques y a la recaptura de CO₂ por medio de la reforestación. Con base en esta información, Brack estima que la mayor parte de las emisiones del Perú —cerca del 80% del total, según él— provienen de la quema de bosques, y a partir de allí hace algunos cálculos muy interesantes:

Los bosques húmedos amazónicos mantienen secuestradas en promedio unas 150 t de C/ha. Sobre un total de 62 millones de ha, [esto] da un total de unas 9 300 millones de t de C. Si se quemaran los bosques, como

³⁵ Ibid., p. 31.



está sucediendo, a una escala de unas 250 000 ha/año, este C es emitido a la atmósfera en forma violenta... En consecuencia, el valor total de C secuestrado en los bosques amazónicos estaría en el orden de US\$46 500 millones. Esto añade un valor nuevo a los bosques, además de su valor por madera, biodiversidad y otros servicios. Por lo tanto, y en base a [sic] este cálculo, el activo del Perú, por los bosques que posee, aumenta considerablemente³⁶.

Uno de los mecanismos diseñados dentro del Protocolo de Kioto (de 1997) para países en vías de desarrollo, es el denominado «mecanismo de desarrollo limpio» (MDL), el cual, conforme a un resumen preparado por la ONU, presenta las siguientes características:

- Los proyectos MDL aumentan la rentabilidad de los proyectos que mitigan o capturan GEI (Gases de Efecto Invernadero). La tonelada de emisiones de CO₂ reducidas tiene un precio de mercado; a más toneladas, mayores ingresos. Los países desarrollados con obligaciones de reducir sus emisiones de GEI, son los compradores.

- Así, los proyectos MDL se hacen más atractivos para los inversionistas. Ayudan a superar las barreras financieras, tecnológicas y/o de conocimiento.
- El MDL permite que los países en desarrollo puedan desarrollarse de manera sostenible.

Ahora bien, como en todo mecanismo, existen principios y criterios que deben ser cumplidos para que los proyectos desarrollados puedan calificar dentro de esta opción (suplementariedad, adicionalidad, línea de base, etc.). Se denomina «ciclo de proyectos MDL» a la serie de procedimientos que un proyecto debe cumplir antes de poder vender certificados de emisiones reducidas (CER) al mercado internacional.

Lo que actualmente se acepta en el mercado de carbono son certificados de reducción de emisiones provenientes de proyectos de energía, transporte, residuos sólidos, entre otros, a través de actividades como sustitución de combustibles por fuentes menos contaminantes, cambios de tecnologías hacia tecnologías limpias, energía proveniente de fuentes renovables, etc. Se mide cuántas emisiones reducen estos proyectos, y eso es lo que se negocia y vende en el mercado internacional.

36 Ibid., pp. 111-112.

A Mercedes Manríquez, asesora legal de la CONAP*



La política forestal, ¿ha considerado adecuadamente los derechos de las comunidades nativas?

La política forestal del sector no ha tomado en cuenta la naturaleza de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades nativas; en particular, de los relativos al control de sus territorios comunales y al aprovechamiento sostenible de los recursos forestales existentes en ellos. A pesar de que la Ley forestal y su reglamento disponen como principio orientador de la actividad forestal «el respeto de los derechos de los pueblos indígenas», y establecen que «no se otorgan concesiones forestales a terceros en tierras de comunidades nativas», tenemos, en la práctica, que la tala ilegal al interior de sus tierras es todavía un problema pendiente, al igual que la superposición de concesiones forestales sobre los territorios comunales indígenas.

Los casos de las comunidades nativas *yanesha* Los Ángeles y Alto Purús, de la selva central, de la comunidad nativa *yine* Miaría, de la selva sur, y de la reserva territorial *nahua* Kugapakori, son solo algunos ejemplos de este desfase entre lo estipulado en la legislación forestal y lo que acontece en la realidad.

La política forestal tampoco toma en cuenta la situación de los pueblos en aislamiento voluntario o contacto inicial y de las comunidades que actualmente mantienen una posesión tradicional sobre sus territorios, y no existen medidas previas de salvaguarda para la protección de sus derechos ante el otorgamiento de concesiones forestales.

¿Qué problemas encuentran en la aplicación de la Ley forestal y de fauna silvestre?

Las comunidades nativas y sus instituciones representativas no cuentan con un procedimiento de información y consulta previas al otorgamiento de concesiones forestales sobre territorios adyacentes a sus tierras ya tituladas. Si se implementara ese procedimiento, se podrían evitar los conflictos derivados de la superposición de concesiones forestales sobre tierras indígenas.

Otro problema está relacionado con el respeto a las tierras de las comunidades ante del establecimiento de servidumbres de paso; la Ley forestal y su reglamento se limitan

a señalar que el concesionario está obligado a «respetar las servidumbres de paso de acuerdo a las normas del derecho común». Es necesario regular estas servidumbres, supeditándolas a un *acuerdo previo* y a las compensaciones e indemnizaciones del caso.

Por último, si bien —de acuerdo con la legislación forestal y la Ley orgánica de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales— las comunidades nativas tienen preferencia para el aprovechamiento de los recursos forestales existentes en sus territorios, para ello deben contar con un plan de manejo. Pero ocurre que ellas no están en posición de poder contar con el mismo, dado que la autoridad competente no cumple con la asesoría a la que está obligada con carácter prioritario. Esto tiene que ver con problemas de recursos económicos y humanos; en otras palabras, con la institucionalidad de las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre.

Se pensó que con la Ley forestal se daba inicio a un manejo sostenible de los bosques mediante el sistema de concesiones forestales. Que ahora contemos con una Estrategia Nacional Forestal 2002-2021, es un avance importante. Pero el balance global de la implementación de la política forestal y del papel del Estado, a pesar de los esfuerzos realizados, todavía sigue siendo negativo: no se ha logrado el control efectivo de la tala ilegal, en particular, en los territorios de las comunidades nativas; las concesiones forestales han implicado el surgimiento de conflictos entre concesionarios y comunidades, a la fecha no resueltos; y la reforestación es aún un objetivo por lograr. Esperamos que el actual proyecto de Plan Nacional de Reforestación, una vez aprobado, contribuya a la recuperación de los bosques y a la mejora del medio ambiente en el país, con énfasis en los territorios de los pueblos indígenas.

Finalmente, es necesario cambiar la percepción que el Estado y los concesionarios tienen con respecto a las comunidades nativas, que continúan siendo percibidas como un obstáculo para el desarrollo. Los pueblos indígenas y comunidades forman parte del Perú y tienen derecho a gozar en pie de igualdad de los derechos y oportunidades que la legislación del país otorga a los demás miembros de la sociedad nacional.

* Confederación de Nacionalidades de la Amazonía Peruana.

Tratados internacionales sobre los bosques

En las tres últimas décadas se han multiplicado los convenios internacionales sobre el medio ambiente, hecho que expresa la preocupación de los Estados frente a la degradación del medio ambiente y las consecuencias negativas de ello para las generaciones futuras. Varios de estos tratados atienden la problemática de los bosques. Sin embargo, no existe ningún instrumento jurídico internacional cuyo objetivo principal sea el tratamiento integral de los bosques —es decir, de los aspectos ambientales, sociales y económicos de estos ecosistemas—, debido a lo cual su regulación internacional resulta difusa.

De acuerdo con el estudio de Barbara M.G.S Ruis¹, existen hasta diez tratados internacionales relacionados con

los bosques, aunque tres serían los principales: la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, el Convenio sobre la diversidad biológica y la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África. Ruis ha elaborado un cuadro que resume esa situación, el que reproducimos:

1 Ruis, Barbara M.G.S «A falta de un convenio forestal, diez tratados sobre árboles», en *Unasylva*, revista internacional de silvicultura e industrias forestales, vol. 52, 2001/3, Roma, Organización de las Naciones

Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Este documento puede consultarse en www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/003/y1237s/y1237s02.htm.

Convenios multilaterales de mayor importancia para los bosques

Convenio/Convención	Aprobación	Entrada en vigor	Número de partes	Sitio Web
Convención marco sobre el cambio climático	9.5.1992	21.3.1994	186 países	www.unfccc.org
Convenio sobre la diversidad biológica	5.6.1992	29.12.1993	180 países	www.biodiv.org
Convención de lucha contra la desertificación	17.6.1994	26.12.1996	174 países	www.unccd.int
Otros convenios internacionales relacionados con los bosques				
Convenio de Ramsar sobre las marismas	2.2.1971	21.12.1975	124 países	www.ramsar.org
Convención del patrimonio mundial		17.12.1975	164 países	www.unesco.org/whc
Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas	3.3.1973	1.7.1975	154 países	www.cites.org
Convenio para la protección de la capa de ozono	22.3.1985	22.9.1988	177 países	www.unep.org/ozone
Convenio sobre pueblos indígenas y tribales	27.6.1989	5.9.1991	14 países	www.ilo.org
Convenio internacional de las maderas tropicales	26.1.1994	1.1.1997	56 países	www.itto.or.jp
Organización Mundial del Comercio/GATT	15.4.1994	1.1.1995	141 países	www.wto.org

El objetivo de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático es limitar las perturbaciones producidas por el hombre en el sistema climático mundial, tratando de reducir el nivel de gases de invernadero en la atmósfera. Poco después de su entrada en vigor, en 1997 se firmó el Protocolo de Kioto, de carácter vinculante entre las partes, buscando el compromiso de reducir esas emisiones de gases a un mínimo. Es en cuanto a este punto que resalta la importancia de los bosques, pues ellos actúan como grandes contenedores de carbono, almacenándolo en la biomasa y en los suelos, y como sumideros del mismo cuando su superficie aumenta, de lo que resulta una mayor absorción del dióxido de carbono atmosférico (CO₂), el gas de invernadero más importante. Inversamente, los bosques son una fuente de gases de invernadero cuando la biomasa arde o se descompone.

Por su parte, el Convenio sobre la diversidad biológica tiene tres objetivos: la conservación de esta diversidad, el uso sostenible de sus componentes y el disfrute equitativo, por todos, de los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos. Aquí los bosques tienen también un papel fundamental, pues gran parte de la diversidad biológica mundial se encuentra en ellos: se calcula que los ecosistemas forestales contienen el 70% de las especies vegetales y animales del mundo. En el marco de este convenio se aprobó una declaración sobre diversidad biológica y bosques, que subrayó el papel decisivo que estos tienen en el mantenimiento de la diversidad biológica mundial.

En lo referente a la Convención de lucha contra la desertificación, además de esta lucha se pretende mitigar los efectos de la sequía y contribuir al desarrollo sostenible, en relación con lo cual la protección y la expansión de los bosques asumen un papel trascendente, pues estos realizan importantes funciones ecológicas que mitigan los efectos de la sequía e impiden la desertificación. El significado de la

convención, para los bosques, es potencialmente enorme, pero su no aplicación, su inobservancia y las persistentes incertidumbres respecto a la financiación hacen difícil que se defina con más precisión el programa de trabajo en lo que se refiere a la inclusión de dichos ecosistemas.

Otro instrumento internacional que vale la pena citar es la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas (CITES) —vigente para nuestro país desde setiembre de 1975—, que plantea la necesidad de cumplir determinados requisitos para el comercio internacional de algunas especies amenazadas de extinción. Este tratado ofrece diversos grados de protección a más de 30 000 especies de animales y plantas, bien se comercialicen como especímenes vivos, bien como abrigos de piel o bien como hierbas disecadas. Las especies amparadas por la CITES están incluidas en tres apéndices, según el grado de protección: en el apéndice I se incluyen todas las especies en peligro de extinción, cuyo comercio se autoriza solo bajo circunstancias excepcionales; en el apéndice II se incluyen especies que no necesariamente están en peligro de extinción, pero cuyo comercio debe controlarse a fin de evitar una utilización incompatible con su supervivencia; y en el apéndice III se incluyen especies que están protegidas al menos en un país, el cual ha solicitado la asistencia de otros países signatarios de la CITES para controlar su comercio.

Así pues, las cuestiones forestales están tratadas de manera dispersa en varios tratados o convenciones, debido a lo cual los bosques no se hacen tan visibles como sí lo serían si fueran abordados en un solo cuerpo normativo. No obstante, si bien sabemos que el tema no se reduce a la firma de un solo convenio, conseguir esto sí sería un gran paso que —sumado a la voluntad política de los Estados— ayudaría a establecer un equilibrio entre el valor real de los bosques como fuente de recursos económicos para los países comprometidos en su sostenibilidad, y el valor que tienen en la salvaguarda de la biodiversidad del planeta.

Otras publicaciones de **CEPES**



DEBATE AGRARIO Análisis y alternativas.

Revista especializada en el tema agrario, en los problemas y posibilidades de la economía agraria y de la sociedad rural.

En venta en CEPES y las principales librerías de Lima y provincias.

LA REVISTA AGRARIA

Publicación mensual, con información y análisis sobre la situación agraria y rural.

Distribución gratuita con La República.



LAS MÁSCARAS DEL TLC El Perú quiere saber



La batalla por Puno.
Conflicto agrario y nación en los Andes peruanos.
José Luis Rénique.
Lima: CEPES, IEP y SUR (coeditores), 2004.

Libro que aborda la historia política del Perú desde la perspectiva de una de las regiones más marginadas con relación a las estructuras de poder del país oficial. En venta en CEPES y las principales librerías.

BOLETINES ELECTRÓNICOS de

CEPES

Los siguientes boletines se distribuyen gratuitamente por correo electrónico solicitándolos a cendoc@cepes.org.pe

También se puede acceder a ellos desde nuestra página Web:
www.cepes.org.pe

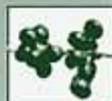


NOTIAGRO

Resumen diario de las noticias publicadas en los medios de prensa nacionales y regionales.



Aroma y Sabor



Informa sobre producción, precios, exportaciones y problemática cafetalera nacional e internacional. Editado por la Junta Nacional del Café y CEPES.

Vida Láctea

Información sobre producción, precios, importaciones, exportaciones, coyuntura ganadera nacional e internacional. Recomendaciones de nutrición y veterinaria. Editado por la Asociación de Ganaderos Lecheros del Perú y CEPES.

ARROZ

Boletín arrocero. Informa sobre producción, precios y situación regional, nacional e internacional del sector arrocero. Editado por el Comité Nacional de Productores de Arroz y CEPES.

