

AGENDA AMBIENTAL

BOLETÍN INFORMATIVO

AÑO: 2

NÚMERO: 4

ABRIL 2013

DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA CUENCA DEL URUBAMBA: RETROCESOS Y OPORTUNIDADES

La transparencia ante el reto de la buena gobernanza forestal.
El derecho a la participación de los pueblos indígenas: ¿un derecho olvidado?

Promoviendo la planificación ambiental en Loreto

Análisis crítico de la Ley Forestal peruana
Colaboración especial de Marc Dourojeanni

Agenda Ambiental

Boletín Informativo de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR
Año 2 / Número 4 / Abril 2013

Editores:

César Gamboa Balbín
Liliana García Acha

Coordinación General:

Liliana García Acha

Colaboradores:

Hugo Che Piu Deza
Vanessa Cueto La Rosa
Aída Gamboa Balbín
Javier Martínez Ocaña
Iris Olivera Gómez
Patricia Patrón Álvarez
Asunta Santillán Bartra
Sébastien Snoeck

Fotos de portada: Jimpson Dávila / DAR

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR
Jr. Coronel Zegarra N° 260, Jesús María
Teléfono: (511) 2662063 / (511) 4725357
Correo electrónico: dar@dar.org.pe
Página web: www.dar.org.pe

Diseño y diagramación:

Realidades S.A.
Augusto Tamayo N° 190 - Of. 5, San Isidro
Correo electrónico: informes@realidades.pe
Página web: www.realidades.pe
Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013-05487

Primera edición: Abril 2013, consta de 2000 ejemplares.

Esta publicación es posible gracias al financiamiento de Catholic Relief Services-CRS, la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte - Sur - I.I.I.I.I., Charles Stewart Mott Foundation y Blue Moon.

Esta publicación refleja la opinión de los autores y no necesariamente la opinión de Catholic Relief Services - CRS, la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte - Sur - I.I.I.I.I., Charles Stewart Mott Foundation ni Blue Moon.

Impreso y hecho en el Perú.

Índice

Editorial	3
Desarrollo Sostenible en la cuenca del Urubamba: retrocesos y oportunidades.	4
La transparencia ante el reto de la buena gobernanza forestal.	6
El derecho a la participación de los pueblos indígenas: ¿un derecho olvidado?	9
Promoviendo la planificación ambiental en Loreto.	11
De las ramas hacia el árbol y del árbol hacia las ramas: el proceso de institucionalización del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.	13
Los propios pueblos indígenas formulan sus mecanismos participativos.	16
Participación e institucionalidad indígena: un gran reto para el país.	18
Colaboración especial: Análisis crítico de la Ley Forestal peruana.	20
Eventos y publicaciones.	33

Editorial

DAR y su Agenda Ambiental

En pocas semanas hemos visto que este año depara aún continuos cambios para la gestión ambiental y social de las inversiones, que van desde la declaración de emergencia ambiental del Pastaza, la publicación del Estándar de Calidad Ambiental - ECA para suelos, la aprobación del proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Fiscalización Ambiental y la Guía Metodológica de la Consulta.

Estamos ante una transición que permite avizorar mejoras en la gestión de los recursos naturales. Existe el temor poco fundado de que ello podría ahuyentar a las inversiones, sin embargo, por el contrario, estas precisiones deben darnos más seguridad sobre cómo actuará la autoridad. Es por ello que Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR ha decidido nuevamente renovarse para integrar objetivos estratégicos que refuercen una vigilancia y acompañamiento a la formulación de políticas públicas en materia ambiental, así como su implementación.

En ese sentido, DAR ha establecido 4 objetivos estratégicos para los próximos 5 años: (1) Promover la implementación de instrumentos de gestión socioambiental en la gestión pública; (2) Promoción de Inversiones Sostenibles en Amazonía; (3) Promover la gestión sostenible de los ecosistemas amazónicos; y (4) Promover la integración del derecho de los pueblos indígenas en las políticas de desarrollo socioambiental. El reto de dotarle de gobernanza a la Amazonía y elevar estándares ambientales y sociales de sus inversiones son nuestras metas esenciales para este lustro. Aun

institución joven, pronto cumpliremos nueve años de existencia institucional, un grupo de jóvenes lo conformó, y por DAR han pasado y seguirán pasando jóvenes comprometidos con la agenda ambiental y equidad social para con el país y la Amazonía.

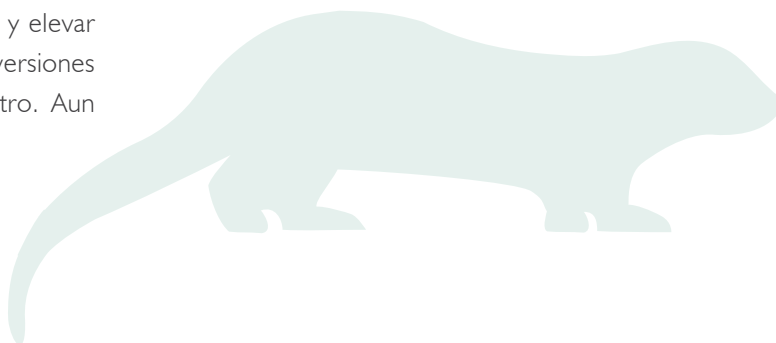
Los artículos que les presentamos en esta edición son pertinentes en cuanto a los cambios y requisitos necesarios para debatir cuál es el camino que queremos recorrer. Asimismo, contamos con una contribución especial: Marc Dourojeanni, reconocido experto conservacionista, escribe el artículo "Análisis crítico de la Ley Forestal peruana", el cual aborda un tema álgido con respecto a la *nueva* legislación forestal, la cual no resuelve temas fundamentales en la gestión de los bosques como es la cuestionada sostenibilidad forestal mediante la promoción de las concesiones forestales.

Esperamos que el lector pueda recoger los diversos aportes que *Agenda Ambiental* de DAR procura presentar al Estado, la sociedad civil y el sector privado.

César Gamboa

Director Ejecutivo

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR



Desarrollo Sostenible en la cuenca del Urubamba: retrocesos y oportunidades

Por Vanessa Cueto La Rosa

Programa de Gestión Socioambiental e Inversiones

4

AGENDA AMBIENTAL ■ Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR

La cuenca del Urubamba se caracteriza por una amplia diversidad biológica y cultural. En ella se desarrolla una serie de proyectos energéticos importantes para el país, principalmente el proyecto Camisea, que a partir de beneficios económicos como el canon ha convertido a distritos como Echarate en uno de los más millonarios del país. Desde el inicio del proyecto, se consideró necesario conservar esta zona; por ello, el Gobierno del Perú – GdP y el Banco Interamericano de Desarrollo – BID se comprometieron a través de 21 compromisos a generar condiciones sociales, ambientales e institucionales para proteger la cuenca y que el proyecto se desarrolle en los más amplios estándares sociales y ambientales. Este año se cumplen 10 años de estos compromisos y es importante evaluar la situación de la cuenca del Urubamba.

La economía de la región Cusco y del gobierno local de Echarate han mejorado gracias al canon, sin embargo, ello no ha significado la mejora en la calidad de vida de la población de la cuenca, y en especial de los pueblos indígenas que habitan en dicha zona, cuyo índice de desnutrición en niños menores de 5 años representaba el 54% en el año 2000¹, mientras que hoy la desnutrición infantil significa el 75% en dicha área². En ese sentido, las políticas de apoyo a la generación de desarrollo sostenible en esta zona simplemente no se han priorizado, lo cual ha generado la desprotección de esta población frente a la ausencia de un Estado que pueda ayudarle a lograr objetivos de desarrollo.

Es así, que en el año 2008 se inició el Proyecto PE-T1053, Desarrollo Sostenible del Bajo Urubamba, con un préstamo aproximado de \$ 900, 000 otorgado por el BID al Gobierno del Perú para lo que sería la base para la generación de un Programa de Desarrollo Sostenible del Bajo Urubamba, en el marco del cumplimiento de los 21 compromisos socioambientales. Actualmente, este préstamo está a punto de perderse por causa de los atrasos para su implementación por parte del Estado (PCM), puesto que a la fecha se ha ejecutado sólo el 30% del presupuesto, lo que pone

en evidencia el poco interés del Estado para dar una solución integral al problema.

Por ello, urge replantear la necesidad de un plan de desarrollo para la cuenca, sobre todo si las actividades en ella van avanzando sin considerar claramente sus impactos ambientales y sociales. Entre las iniciativas en la cuenca a nivel nacional, tenemos: las ampliaciones del Lote 88 y del Lote 56, el proyecto Loop Sur, el gasoducto sur andino y el gasoducto sur peruano, además de las iniciativas a nivel local señaladas en el Plan de Desarrollo Concertado al 2021 de Echarate, como la línea ferrocarril Ivochote-Sepahua, asfaltado en la carretera Echarate-Kiteni-Kimbiri-Pichari, apertura y asfaltado de carretera de penetración a la zona rural del Bajo Urubamba, una Central Térmica y Planta de generación en Kiteni, y una hidroeléctrica de 420 MW.



Foto: Jimpson Dávila / DAR

1 INEI. Informe técnico. Evolución de la pobreza al 2010. Lima, 2011.

2 PCM. Ponencia "Salud y Nutrición y grupos vulnerables" Realizada en la 11ra Reunión del BID con Partes interesadas del Proyecto Camisea, 16 de agosto de 2012.

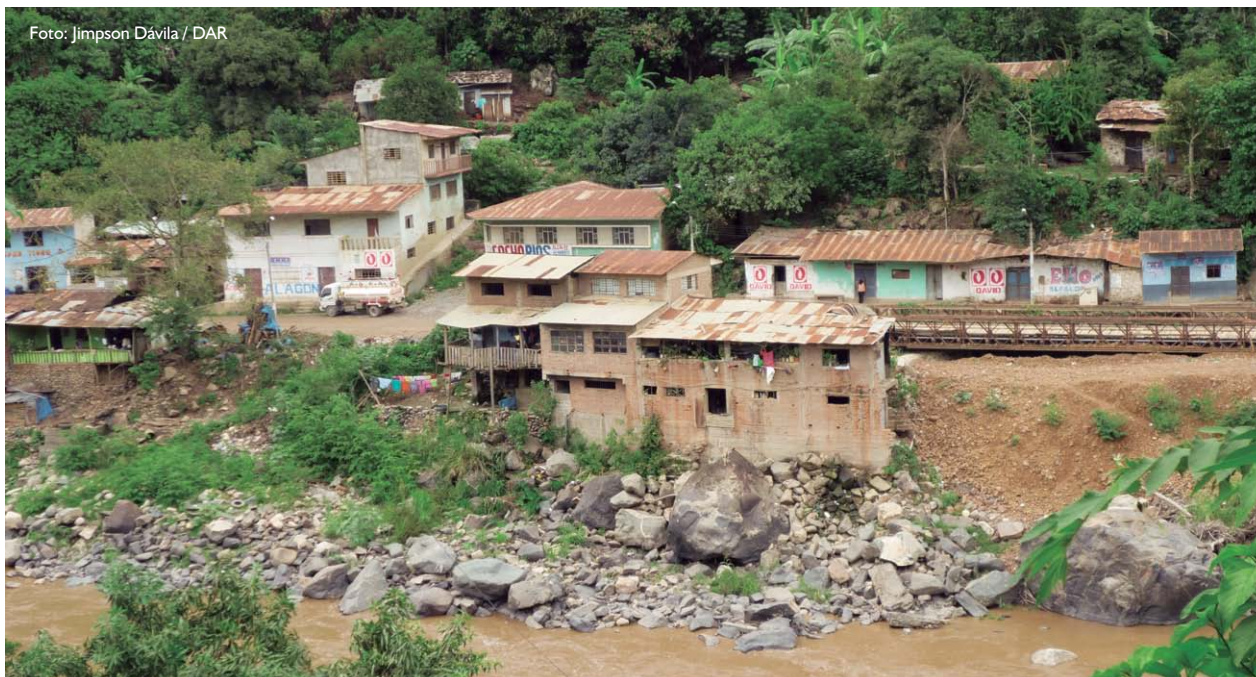


Foto: Jimpson Dávila / DAR

La situación se vuelve más preocupante en relación a la Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti y Otros, y las actividades de ampliación del Lote 88, pues la propia ONU ha exigido el cese inmediato de la expansión del proyecto de gas de Camisea por la preocupación de que ponga en grave peligro las vidas de los indígenas aislados que viven en las cercanías. En ese sentido, la ONU ha solicitado la “suspensión inmediata” de los planes de expansión del existente proyecto de gas de Camisea en la RTKNN porque “amenaza la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas que allí habitan”.

Como podemos ver, son una serie de situaciones que indican las debilidades no solo en la implementación de instrumentos de protección, sino también la inexistencia de una estrategia para el desarrollo sostenible de esa zona. Frente a ello, DAR ha apostado por la generación de un Programa de Desarrollo y Mitigación, elaborado en coordinación con COMARU, el Consejo Regional de Cusco y el Gobierno Regional de Cusco, el mismo que tiene como visión al 2021, que las actividades energéticas en la cuenca del Urubamba se desarrollen de manera sostenible, logrando que las inversiones se lleven a cabo

en el marco de altos estándares ambientales y sociales, generando mejoras en la calidad de vida y respetando los derechos de las poblaciones locales y pueblos indígenas de la cuenca.

La cuenca del Urubamba debe ser ejemplo de desarrollo sostenible, cuenta con los elementos económicos, ambientales, sociales y de desarrollo de energía, que podrían ser la base para otras experiencias en el país, sin embargo, a diez años de los 21 compromisos consideramos que tenemos una deuda como país con las poblaciones indígenas de la cuenca del Urubamba, una deuda que implica el mejoramiento de sus condiciones de vida y que únicamente se logrará con una estrategia integral y coordinada con los diferentes sectores, incluido el sector privado, de la mano con un fortalecimiento institucional tanto a nivel nacional, regional y local, como de las propias organizaciones indígenas de la zona, y que cumpla con indicadores de transparencia y participación ciudadana, sólo así podremos encaminarnos a lograr la gobernanza en esta parte del país.

La transparencia ante el reto de la buena gobernanza forestal

Por Hugo Che Piu Deza

Programa de Gestión de Ecosistemas e Integración de Derechos

Los cambios institucionales del Perú en los últimos años y el actual proceso de reforma legal e institucional del sector forestal plantean una gran oportunidad, pero también un difícil reto para la buena gobernanza de los bosques. La transparencia es un buen punto de inicio para enfrentar esos retos y aprovechar las oportunidades de construir un sector forestal legal y legítimo. La transparencia consiste en la capacidad de las organizaciones públicas para generar y poner a disposición de cualquier ciudadano, información relevante y oportuna sobre la conservación y el manejo de los bosques, y sobre la gestión de los recursos forestales, la fauna silvestre, la biodiversidad y los servicios ambientales.

La transparencia forestal es uno de los principios de la buena gobernanza de los bosques, que es una nueva forma de gobernar basada en el consenso y la legitimidad. Representa un cambio en quiénes y cómo toman las decisiones que atañen a la gestión de los bosques, pues las comunidades, empresas y sociedad civil participan de la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Se concretiza en mecanismos, procesos e instituciones por los cuales las personas, grupos de interesados, y las organizaciones tanto formales como informales adquieren y ejercen la autoridad en la gestión de los bosques.

Sin embargo, hace 10 años en el Perú había una sola organización pública con competencias forestales: el

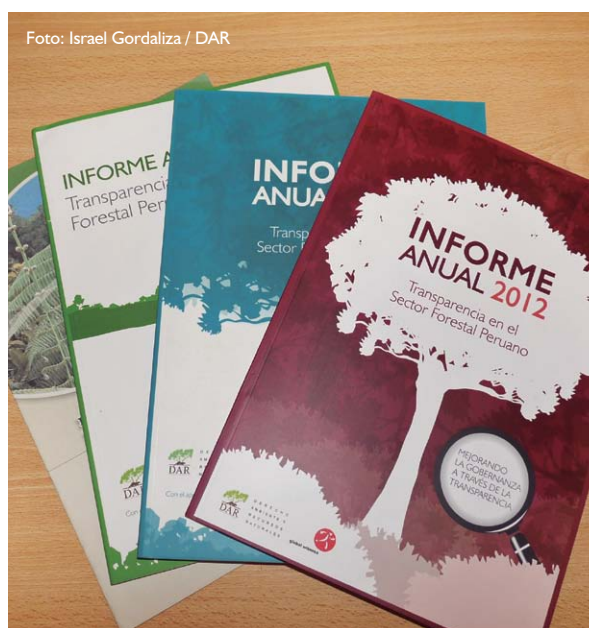
INRENA. Debido a los procesos de creación de la nueva institucionalidad ambiental y de implementación de la descentralización, en la actualidad existen al menos 13 organizaciones públicas con competencias directamente relacionadas con la conservación y el aprovechamiento de los bosques. Adicionalmente, existe más de una docena de organizaciones públicas cuya labor también incide en la gestión de los bosques. Como si todo esto no fuera poco, la nueva institucionalidad forestal nacional aún está en creación, debido al actual proceso de aprobación de una política forestal, de un nuevo reglamento y creación del futuro SERFOR.

Construir un proceso de buena gobernanza en este nuevo e incierto contexto es sumamente complejo, pero también extremadamente necesario. Empezar por la transparencia es un buen camino para fortalecer la gobernanza. La transparencia no solo facilita el acceso a la información permitiendo una mayor y mejor participación de la ciudadanía plena y efectiva, sino que también puede ser un efectivo desincentivo a la corrupción. Así, la transparencia tiene el potencial de generar confianza entre la población y el Estado. De esta manera la gestión forestal se fortalece porque se hace más legítima y disminuyen los conflictos. Adicionalmente, el acceso sencillo, oportuno y completo a la información permite a los actores públicos y privados una mejor toma de decisiones.



Foto: Gisella Valdivia / DAR

Es por ello que desde el 2009, DAR, con el apoyo de Global Witness y el financiamiento de DFID ha venido ejecutando el Proyecto “**Promoviendo la Transparencia en el Sector Forestal**”, con el objetivo principal fortalecer las capacidades de las instituciones públicas y de la sociedad civil para producir, gestionar, supervisar y difundir información relacionada a la gestión y aprovechamiento de los bosques en el Perú. Este 2013, por cuarto año consecutivo hemos presentado el *Informe de Transparencia en el Sector Forestal Peruano*, que evalúa el estado del acceso a la información y la transparencia en las organizaciones públicas que tienen competencia o inciden en la gestión y conservación de los bosques. Este informe, también es una herramienta para la gestión interna de las organizaciones públicas del sector forestal, pues sirve para evaluar y mejorar sus niveles de transparencia y acceso a la información.



CUADRO I. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

MATRIZ	MECANISMOS DE EVALUACIÓN	INFORMACIÓN A EVALUAR
Matriz 1 y 2	<ul style="list-style-type: none"> Verificación de Portales de Transparencia Estándar en las Páginas Web. 	<ul style="list-style-type: none"> Información de Gestión señalada en las directivas de la PCM.
Matriz 3	<ul style="list-style-type: none"> Remisión de las Solicitudes de Acceso a la Información. Reuniones con los funcionarios de las entidades públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> Tiempo y calidad de las respuestas a las solicitudes. Mecanismos de Acceso a la Información.
Matriz 4	<ul style="list-style-type: none"> Remisión de las Solicitudes de Acceso a la Información sobre participación. Reuniones con los funcionarios de las entidades públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> Tiempo y calidad de las respuestas a las solicitudes. Mecanismos de Acceso a la Información.
Matriz 5	<ul style="list-style-type: none"> Verificación de Páginas Web Institucionales de las entidades públicas. Remisión de la Solicitud de Acceso a la Información. 	<ul style="list-style-type: none"> Información Relevante del Sector Forestal <ul style="list-style-type: none"> - Normas. - Volúmenes. - Derechos. - Indicadores económicos. - Entre otros.

Fuente: DAR, Informe Anual 2012. Transparencia en el Sector Forestal Peruano.

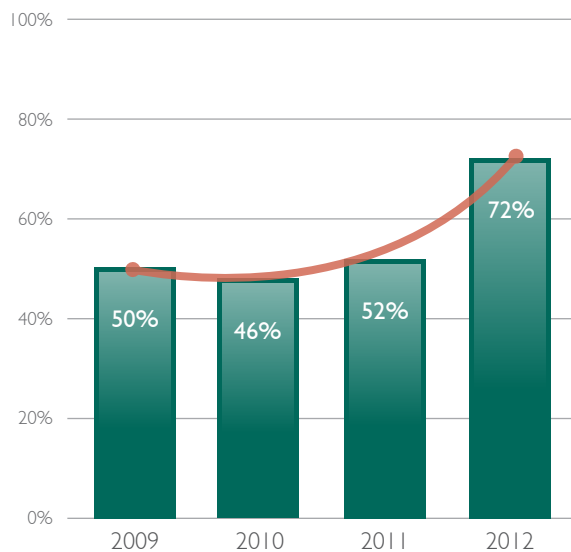
Los resultados del 2012 son los más positivos en los cuatro años de evaluación. El promedio de cumplimiento de la legislación sobre Portales de Transparencia se ubicó en un 72,3%, el más alto en estos cuatro años de evaluación. El nivel de respuesta de las entidades monitoreadas a través de las solicitudes de acceso a la información pública (86%) ha duplicado el nivel de cumplimiento en entregar la información solicitada

y mejorando la disponibilidad de la información del 2009 (40%). Asimismo, los Gobiernos Regionales con funciones forestales transferidas, muestran un avance en la publicación de información institucional vía web, mostrando Portales de Transparencia Estándar más completos y actualizados (76.12% en promedio) que las entidades nacionales competentes (66.2% en promedio) en el segundo trimestre de 2012.



Foto: Gisella Valdivia / DAR

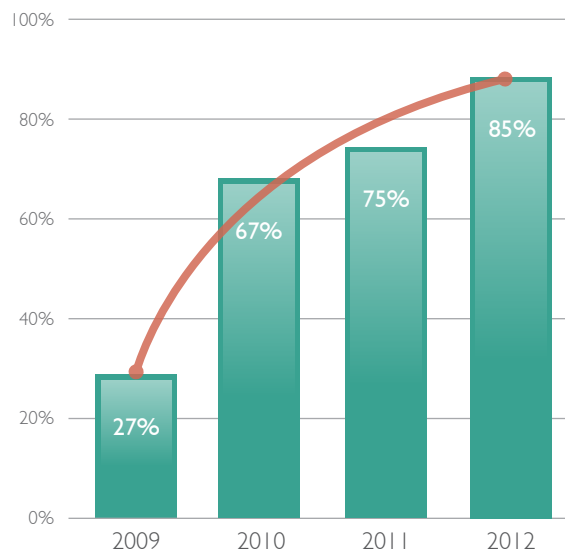
GRÁFICO 1. CUMPLIMIENTO DEL PORTAL DE TRANSPARENCIA ESTÁNDAR



Fuente: Elaboración propia

Los progresos en cumplimiento de los portales de transparencia y solicitudes de acceso a la información no son suficientes, también se requiere los espacios de diálogo y participación en la gestión forestal con carácter representativo, transparente, legítima y confiable. En ese

GRÁFICO 2. RESPUESTA A LAS SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN



Fuente: Elaboración propia

sentido, en este momento de discusión de una nueva política, reglamento e institucionalidad forestal debemos esforzarnos porque garanticen una cultura no solo de la transparencia sino también del diálogo y la búsqueda de consensos.

El derecho a la participación de los pueblos indígenas: ¿un derecho olvidado?

Por Sébastien Snoeck

Programa de Gestión de Ecosistemas e Integración de Derechos

Por muchos años se viene debatiendo en el Perú la aplicación del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas. La adopción de la Ley del Derecho a la Consulta Previa (Ley N° 29785) en agosto de 2011 y de su Reglamento en abril de 2012 han permitido avanzar de manera decisiva en el goce efectivo de ese derecho; sin embargo, existe otro derecho político de los pueblos indígenas cuyo contenido queda desconocido: el derecho a participar en los asuntos que les conciernen¹.

¿De qué se trata exactamente? Además de tener un derecho a ser consultado de manera formal cuando se planifica la adopción de una decisión estatal que pueda afectar a pueblos indígenas, esos pueblos tienen también un derecho a participar de manera continua en los procesos de toma de decisiones por parte de las autoridades. Ese derecho se aplica especialmente cuando se están adoptando políticas, planes o programas que atañen a los derechos o intereses de los pueblos indígenas.

Es pertinente resaltar que el derecho a la participación indígena en los asuntos que les conciernen constituye

un derecho específico de esos pueblos, que no se puede confundir con el derecho general a participar en la vida pública, como cualquier ciudadano, mediante los procesos electorales, la postulación a cargos públicos del Estado, las iniciativas normativas o los mecanismos de control (ej. revocatoria). Si bien los pueblos indígenas se benefician de esos derechos al igual que cualquier ciudadano, tienen además un derecho específico de participación sobre los asuntos que les conciernen. Ese derecho tiene un fundamento jurídico propio. Tampoco se puede confundir con los procesos de participación ciudadana que existen especialmente en el Perú en los asuntos ambientales.

En la actualidad, ese derecho está reconocido en el Perú por el Reglamento de la Ley de Consulta Previa, pero no está regulado, es decir que no se conoce las modalidades de su ejercicio.

¿Cómo se debería implementar?² Primero, de acuerdo al Convenio 169 de la OIT, los Estados tienen la obligación de ‘institucionalizar’ la participación indígena³, es decir, de modificar su panorama institucional para



Foto: Asunta Santillán / DAR

- 1 Un informe jurídico sobre el derecho a la participación de los pueblos indígenas será publicado en el sitio web de DAR. www.dar.org.pe.
- 2 Los principios enumerados en esa nota han sido identificados en el Convenio 169, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, los informes de la Comisión de Expertos sobre la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, los pronunciamientos del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de la ONU, el Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas (ONU), el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas (ONU) y los órganos de tratados sobre derechos humanos (ONU).
- 3 Ver Artículo 2 y 33 del Convenio 169.

incluir a representantes de los pueblos indígenas dentro de las estructuras del poder. Lo esencial es que esos mecanismos sean formales, transparentes y que permitan una participación sistemática y continua de los pueblos en las decisiones que les conciernen. Dada la gran diversidad de los pueblos indígenas en el mundo, el derecho internacional no impone un modelo específico de institucionalidad indígena. Las estructuras de participación pueden revestir formas diversas: Ministerio de asuntos indígenas, secretaría o comisión a dentro de la administración, asamblea o parlamento de pueblos, etc. Es primordial que la elaboración de esos mecanismos se lleve a cabo con la participación de los pueblos indígenas para que sean adecuados a sus realidades y legítimos.

Segundo, cualquier que sea la forma escogida, el mecanismo de participación debería respetar unos principios fundamentales, que se ha podido identificar en el derecho internacional. El mecanismo debe permitir una participación a todo los niveles: en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y verticalmente, a los niveles local, regional y nacional. La estructura de participación debe tener autonomía institucional y autoridad funcional: debe poder colaborar con todos los sectores involucrados y tomar decisiones que se aplican a ellos. Por ello, debe gozar de los medios financieros y humanos suficientes para cumplir con sus funciones. Los pueblos deben elegir libremente sus representantes, lo cuales participarán directamente en el mecanismo. Sería insuficiente un órgano de enlace con las organizaciones indígenas.



Foto: Mario Zuñiga / DAR



Foto: DAR

Tercero, de manera general, la participación debe ser efectiva, brindando a los representantes de los pueblos indígenas la oportunidad de hacerse escuchar y de influir verdaderamente en las decisiones adoptadas. Un mecanismo meramente consultivo no cumpliría con ese requisito. Al tomar decisiones, debe tener en cuenta los procesos comunitarios de toma de decisiones. Por ello, la coordinación previa con las organizaciones representativas es clave para adaptar el modelo a la realidad nacional. La participación será continua, desde la concepción de la medida hasta su evaluación.

Tal como el derecho a la consulta previa, el derecho a la participación de los pueblos indígenas es un derecho esencial para conferir a estos pueblos el máximo control posible sobre su propio desarrollo económico, social y cultural y al final, para ejercer su derecho a la autodeterminación, dentro del marco del Estado peruano.

Promoviendo la planificación ambiental en Loreto

Por Asunta Santillán Bartra

Oficina Descentralizada DAR – Loreto

El especialista Marc Dourojeanni, reconocido experto conservacionista, con el apoyo de un equipo de profesionales de DAR y CIEL, ha realizado una investigación denominada “Loreto Sostenible al 2021”, elaborada en el marco del proyecto “Loreto Sostenible”, financiado por Gordon and Betty Moore Foundation. En este documento, el especialista describe cómo la planificación del desarrollo de Loreto ha dejado de incorporar elementos o temas decisivos para su futuro, y expone la enorme complejidad del planeamiento regional. Asimismo, en esta investigación se presenta información sobre la situación actual de Loreto en términos sociales, económicos y ambientales que puedan orientar la futura ejecución de una Evaluación Ambiental Estratégica- EAE para Loreto.

La primera parte de esta investigación es un diagnóstico situacional de Loreto, basado en información secundaria disponible, principalmente, en documentos oficiales nacionales y regionales. En esta parte se pone énfasis en el análisis de las políticas, planes y estrategias de desarrollo nacional y regional, y se trata de responder, entre otras, a la pregunta ¿existe una visión de futuro clara y consensuada para la Región?

En la segunda y tercera parte, Dourojeanni realiza una proyección sobre lo que podría ser el futuro de Loreto

en el año 2021 bajo dos escenarios: uno *tendencial*, es decir, si se sigue el patrón actual de desarrollo; y otro *alternativo*, con un pronóstico de lo que podría ser Loreto si se aplicaran principios de desarrollo sustentable.

En el *escenario tendencial* se realiza un análisis preliminar de las consecuencias previsibles, beneficiosas o perjudiciales de las acciones y propuestas de desarrollo basadas en el uso de los recursos naturales y de infraestructuras existentes y sus alternativas, es decir, cómo sería Loreto, en términos de impactos socioambientales en 2021, si es que el desarrollo continúa su curso actual, es decir *business as usual*.

En esta parte se responden las preguntas: ¿cómo será Loreto en 2021 si se ejecutan los planes existentes o si el desarrollo continúa siendo como ha sido hasta el presente? y ¿qué consecuencias socioambientales podrían traer las infraestructuras y las explotaciones existentes sumadas a las previstas en los planes?

En el *escenario alternativo* se realiza un pronóstico alternativo de lo que podría ser Loreto si se aplicaran principios de desarrollo sustentable, sobre la base de un planeamiento más adecuado que, aplicando las lecciones aprendidas, demostraría que Loreto puede prosperar en términos económicos sin comprometer su futuro.



Foto: Asunta Santillán / DAR

En la tercera parte se emplean como base las experiencias y lecciones aprendidas de desarrollo sostenible de Loreto, la Amazonía peruana y otros trópicos húmedos de América del Sur y del mundo. En esta parte se responde, entre otras, a la pregunta: ¿qué puede hacerse para que Loreto sea una región desarrollada en forma sustentable sin frenar su crecimiento económico?

Como dice el mismo autor, las propuestas que se hacen en la investigación no son “ambientalistas”. Buscan hallar un punto de consenso entre la necesidad de implementar actividades económicas que impulsen el desarrollo de Loreto y de incorporar aspectos ambientales y sociales que eviten o minimicen los impactos negativos de estas actividades desde la misma planificación del desarrollo y sin perder de vista el contexto regional, si finalmente deciden realizarse.

En esta investigación, también se abordan temas específicos que por su envergadura influirán en el futuro de Loreto:

- **Cultivos industriales:** Loreto tiene una gran reserva de agua para la agricultura, entonces ¿qué hacer? ¿cortar el bosque y sembrar cultivos industriales para exportación pero confrontar el riesgo de perder los demás beneficios y potencialidades? ¿puede el bosque en pie brindar oportunidades de desarrollo económico comparables a la actividad agropecuaria?

- **Explotación de hidrocarburos y minería:** La explotación de hidrocarburos y de minerales tiene secuelas negativas, pero, ¿pueden el Perú y Loreto darse el lujo de no usar esos recursos?
- **Conectividad de Loreto:** ¿Qué necesita Loreto para comunicarse con el resto del país: carreteras, ferrovías, o ambas? ¿por qué no usar más los grandes ríos navegables? ¿cuáles son las consecuencias de una carretera para los bosques? ¿cómo conciliar las diferentes opciones de desarrollo y uso de recursos entre estas posibilidades? ¿cómo balancear los pros y los contras de cada opción? Y la pregunta más importante ¿cuál es la imagen objetivo deseable y posible de Loreto en el mediano y largo plazo?

Este trabajo tiene como referencias esenciales estudios realizados en Loreto y la Amazonía peruana. Entre ellos tenemos el documento denominado “Mapa de Loreto 2015: Futuro uso del territorio” (CAR/SNV, 2007) y el estudio “Amazonía peruana en 2021” (DAR et al. 2010), el cual ha marcado un hito para desarrollar una mejor gobernanza sobre los recursos naturales en la Amazonía.

A través de esta investigación se pretende generar un debate y un diálogo social mejor informado sobre las opciones para el futuro de Loreto.



Foto: Lilliana García / DAR

De las ramas hacia el árbol y del árbol hacia las ramas: el proceso de institucionalización del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

Por Patricia Patrón Álvarez

Programa de Gestión Socioambiental e Inversiones



Foto: Mario Zuñiga / DAR

El fortalecimiento de la evaluación de impacto ambiental nacional, liderado por el Ministerio del Ambiente (MINAM) con el soporte de los demás sectores públicos, la sociedad civil y otros actores que dan seguimiento y recomendaciones para estos procesos, ha tenido un avance concreto a través de la creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE). La reflexión sobre estos procesos de fortalecimiento ha provocado inevitablemente la necesidad de no solo mirar los instrumentos de gestión ambiental, sino tener una mirada de conjunto y evaluar el funcionamiento sistémico del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental-SEIA en el mediano plazo, lo cual a su vez llevaría a evaluar el propio Sistema Nacional de Gestión Ambiental-SNGA en un plazo más amplio.

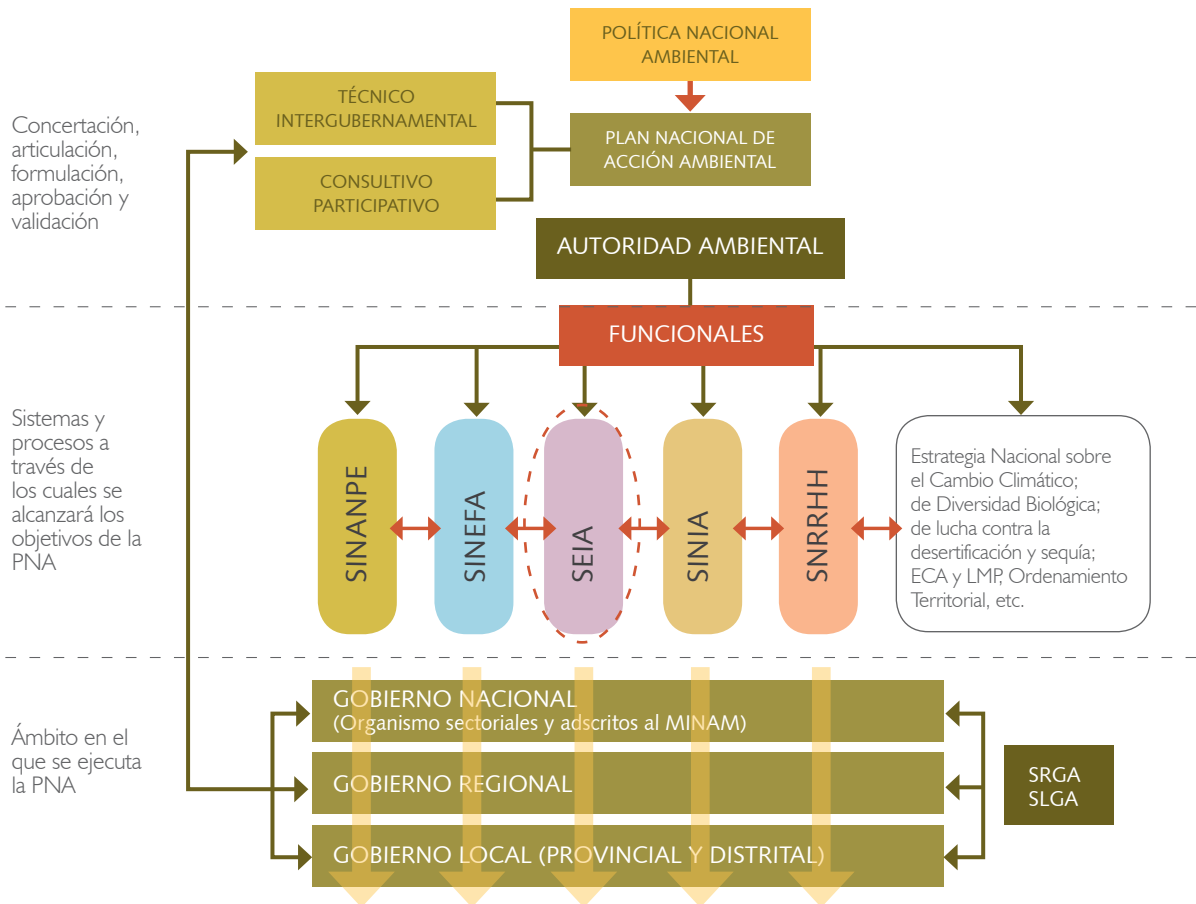
El Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) es uno de los sistemas funcionales que forma parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), a través del cual se debe cumplir con la política ambiental del país. Algunas de las características del SEIA, según la normatividad, son:

- Funcionar como un sistema único y coordinado, de carácter preventivo.

- Constituirse como un mecanismo de integración, coordinación e interacción transectorial entre los distintos ámbitos de la gestión ambiental (nacional, regional y local).
- Establecer un proceso administrativo uniforme y único asociado al cumplimiento de funciones, facultades, responsabilidades, procesos, requerimientos y procedimientos de las autoridades competentes.

La importancia de evaluar y fortalecer el SEIA radica justamente en identificar y analizar cómo este sistema ha venido funcionando según las características antes mencionadas. ¿Cómo los sectores, los gobiernos regionales y los gobiernos locales se han ido adecuando institucionalmente al SEIA?, ¿qué mecanismos existen para la complementariedad con los otros sistemas funcionales del SNGA, como son: el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE), el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), el Servicio Nacional de Recursos Hídricos (SNRRHH), y las estrategias generadas para atender aspectos clave como la diversidad biológica, el cambio climático, entre otros?, ¿cómo está asumiendo el MINAM su rol de ente rector del SEIA? Estas son solo algunas de las preguntas que se están dando en el proceso de reflexión.

CUADRO I. ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL



Fuente: MINAM (2012)

Algunas problemáticas que dan cuenta de la necesidad de realizar esta evaluación del funcionamiento del SEIA, se vienen dando en los tres ámbitos de ejecución de la política nacional ambiental. Por ejemplo, en el caso de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), se ha mencionado la lenta adecuación de los reglamentos ambientales de los sectores al SEIA, y de la urgencia de contar con directivas sobre cómo formalizar y uniformizar la planificación sectorial, que permita vincular adecuadamente la EAE. De igual forma, aunque no existen recomendaciones de EAE que se estén implementando en la actualidad, van a ser necesarias directivas para el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) que debe encargarse del seguimiento y control del cumplimiento de los compromisos asumidos por las autoridades competentes.

En relación a los gobiernos regionales y locales, un aspecto a considerar es la forma en que estos evalúan el impacto ambiental de sus proyectos de inversión pública y cómo se ha desarrollado la participación ciudadana durante la elaboración de estudios de impacto ambiental de proyectos de inversión pública a nivel regional y/o local. En ese sentido, la normatividad que brinde los lineamientos para promover la participación ciudadana en el ámbito del SEIA debe tomar en cuenta las lecciones aprendidas de estos procesos.

Entre los aspectos menos prioritarios, pero de suma importancia sobre el funcionamiento del SEIA se podrá evaluar, por ejemplo si la información y los datos que generan el Servicio Nacional de Información Ambiental

(SINIA) son confiables y actualizadas, útiles para la elaboración de líneas de base de las evaluaciones ambientales a nivel de políticas, planes y programas públicos sectoriales (EAE) y de proyectos de inversión (EIA detallado, EIA semi-detallado, DIA). Esto ameritaría evaluar también los Sistemas de Información Regional Ambiental (SIAR).

Contribuyendo al fortalecimiento del SEIA

Como hemos visto, reforzar la institucionalización del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental-SEIA en el marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, redundaría a su vez en una mejor aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

En ese sentido, para contribuir con insumos para el SEIA, DAR firmó en diciembre de 2012, un convenio marco de cooperación interinstitucional con el Ministerio del Ambiente (MINAM), cuyo objetivo principal es “realizar un conjunto de acciones orientadas al fortalecimiento institucional y normativo de los instrumentos contemplado en el SEIA, especialmente la EAE, así como brindar asistencia técnica para el desarrollo de instrumentos de gestión ambiental”.

Asimismo, es interés institucional de DAR acompañar en el proceso reflexivo y de generación de cambios al Ministerio del Ambiente (MINAM) para lograr un sólido



Foto: Mario Zuñiga / DAR

SEIA, cuyas características sean comprendidas y asumidas coherentemente por todos los actores involucrados.

Asimismo, es importante resaltar la buena disposición de Ministerio del Ambiente (MINAM) de trabajar de la mano con la sociedad civil, organizaciones sociales, sector privado y especialistas en pro de la mejora de la gobernanza ambiental del país.



Foto: Mario Zuñiga / DAR

Los propios pueblos indígenas formulan sus mecanismos participativos

Por Javier Martínez Ocaña

Programa de Gestión de Ecosistemas e Integración de Derechos

La implementación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308, ha puesto especial énfasis y esfuerzo en las concesiones forestales con fines maderables, ello nos parece adecuado, pero consideramos necesario también que se promueva con la misma intensidad otras modalidades de acceso al bosque como permisos en comunidades nativa, bosques locales, bosques secundarios, unidades agropecuarias, entre otros.

El presente artículo reflexiona sobre los permisos en comunidades nativas, consideramos que los esfuerzos y mediadas para promover el **Manejo Forestal Comunitario- MFC** fueron insuficientes, solo para poner un ejemplo, antes del 2006 las Comunidades Nativas-CCNN que querían aprovechar sus bosques tenían que elaborar sus planes de manejo en base a los términos de referencia para concesiones forestales, ya que no existían normas específicas que regulaban los procedimientos para CCNN.

Frente a este escenario, se inicia un proceso participativo de diálogo y elaboración de propuestas, donde el Estado, las organizaciones indígenas, las ONG y la sociedad civil en su conjunto, conforman e implementan el **Grupo de Manejo Forestal Comunitario**, organismo de nivel nacional y regional, este grupo logro concretamente

que las comunidades cuenten con sus propias normas para formular sus planes de manejo forestal, mediante la Resolución Jefatural 232-2006-INRENA, aún vigente, y lo interesante es que muchas organizaciones indígenas aceptan y defienden la referida norma legal.

Una lección aprendida de dicho proceso fue que la confluencia de intereses, la confianza y transparencia, permitieron lograr un producto concreto y sobre todo aceptado por la gran mayoría. Otro aspecto importante a resaltar es la **Planificación del Proceso**, determinando actividades, tiempos, costos y responsables.

Entonces, una lección aprendida del proceso mencionado fue la participación en todo el proceso de formulación de la Resolución, por ello es importante distinguir la **lista de asistencia de una participación efectiva de las comunidades nativas en espacios de diálogo**, puesto que muchas veces se desarrollan reuniones, talleres o eventos en nombre del Manejo Forestal Comunitario – MFC y resulta que las comunidades indígenas se ven representadas tan solo en un 10 o 20% en el mejor de los casos y en algunos casos extremos no tienen ninguna presentación, esto cobra gran preocupación porque es a partir de estos espacios de participación que se tomarían importantes decisiones sobre los bosques de las comunidades. Este



Foto: DAR



Foto: Mario Zuñiga / DAR



Foto: Mario Zuñiga / DAR

problema se agudiza para el caso de la participación de las mujeres indígenas, quienes a pesar de ser las principales protagonistas en la elaboración de productos a partir de los recursos No Maderables que brinda el bosque, su representatividad en los espacios aún no se ve reflejada en su real magnitud.

Teniendo en consideración que el país se encuentra en proceso de formular la Política, Reglamento e Institucionalidad Forestal Nacional, cobra gran importancia promover la participación efectiva, la transparencia y confianza entre los actores del sector forestal.

Frente a ello, DAR viene ejecutando el proyecto “Mejorando los procesos de los Planes de Manejo Forestal e incorporando REDD y No maderables incrementamos la rentabilidad forestal” con fondos del Gobierno de Finlandia, a través del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura- IICA, el objetivo principal del proyecto es disminuir las barreras administrativas que no permiten promover el MFC y, por lo tanto, generen mayores beneficios ambientales, sociales y económicos a las poblaciones indígenas, mediante la formulación de propuestas normativas a nivel regional de a) Términos de referencia de manejo forestal maderable y no maderable, incluyendo REDD, b) Directiva del proceso de aprobación del proceso de permisos forestales y planes de manejo forestal.

La estrategia del proyecto es formular las propuestas mencionadas mediante un proceso participativo; para ello, una de las actividades del proyecto es la formulación por parte de las organizaciones indígenas de AIDSESP,

ORAU y Federaciones de Ucayali, de un **mecanismo/metodología participativa**, en el cual las ONG y entidades públicas, juegan en mayor medida un rol de acompañamiento y fortalecimiento, pero el liderazgo es de los pueblos indígenas. Si bien es cierto que el énfasis se encuentra en la región Ucayali, esta herramienta puede ser replicada en otras regiones, incorporando y teniendo en cuenta las particularidades y contexto de cada región.

En ese contexto, los días 13, 14 y 15 de marzo del 2013, en Yarinacocha-Pucallpa, DAR estuvo presente en una reunión para construir el mecanismo participativo. En dicha reunión participaron 01 Organización Nacional (AIDSESP), 02 regionales (ORAU y CORPIAA) y 11 federaciones (ACONAMAC, FECONAPA, OIDIT, FENACOCA, FECONAU, FECIDPAM, FECONADIS, ORDECONADIT, FECONADIP, ORDIM y FECONAPIA) de 06 etnias (Asháninka, Ashéninka, Cacataibo, Shipibo, Yine y Yaneshas). Es importante resaltar que el 70% de los participantes fueron miembros de pueblos indígenas; el 20% del Estado (nacional y regional); y el 10% de las ONG. Asimismo se logró que el 40% de participantes fueran mujeres indígenas.

Como resultado de dicha reunión, ya se cuenta con propuestas concretas que están siendo mejoradas por los propios pueblos indígenas, y que han sido puestas a disposición de las entidades públicas relacionadas con el sector forestal (MINAG-DGFFS, MINAM, OSINFOR, PCM, Vice ministerio de Interculturalidad), mediante carta N° 038/039/040 – CD/AIDSESP-2013, para ser consideradas como un insumo para la conducción adecuada de los procesos nacionales en marcha.

Participación e institucionalidad indígena: un gran reto para el país

Por Aída Gamboa Balbín

Programa Gestión de Ecosistemas e Integración de Derechos

18

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR

AGENDA AMBIENTAL

Existe un avance normativo a nivel latinoamericano e internacional para incorporar los derechos colectivos de los pueblos indígenas en los Estados, en particular el derecho a la participación indígena¹. Este derecho contiene una dimensión interna y otra externa. La dimensión interna se refiere al ejercicio de la autonomía y autogobierno. En cambio, la dimensión externa es la relación de los pueblos con otros actores, que contiene la participación en: 1) el ámbito internacional, como foros o tratados, 2) el ámbito público del Estado, como las cuotas de representación, 3) las decisiones que pudieran afectar sus derechos o intereses; el tercero de ellos se ejerce mediante la institucionalidad indígena y la consulta previa.

La institucionalidad indígena ha tenido un reconocimiento progresivo en diversos países con diferentes matices, inscritos principalmente en tres modelos². El primero es la incorporación de las formas representativas de toma de decisiones indígenas en base a la autonomía sobre derechos o territorios demarcados. El segundo se liga a la integración de los pueblos en las instituciones y procesos de decisión estatal que los afectan. Dentro de esta posibilidad, se divide el tercer camino, llamado sistema híbrido de gobernanza, que aplica en diversos grados las estructuras y prácticas indígenas.

Nuestro país tiene la obligación de implementar este derecho, pues en 1994 ratificó el Convenio 169 de la OIT, el cual entró en vigencia en 1995. Con ello se comprometió a adecuar su legislación nacional de acuerdo al Convenio, a desarrollar acciones sistemáticas y coordinadas con participación indígena para proteger sus derechos e integridad (Art. 2) y asegurar que existan instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a estos pueblos, con los medios necesarios para cumplir sus funciones (Art. 33).



Los pueblos indígenas del país vienen demandando una institucionalidad adecuada que permita su participación efectiva en las estructuras políticas y normativas del Estado, debido a los fracasos anteriores como SETAI, CONAPA e INDEPA. ¿Qué está haciendo el Estado peruano por cumplir con el Convenio 169 y construir una institucionalidad indígena?

En octubre del 2012 se creó el Grupo de Trabajo sobre Institucionalidad Pública en materia de Pueblos Indígenas u Originarios en el Viceministerio de Interculturalidad (RM N° 361-2012-MC) dirigido por la Dirección de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos. Sin

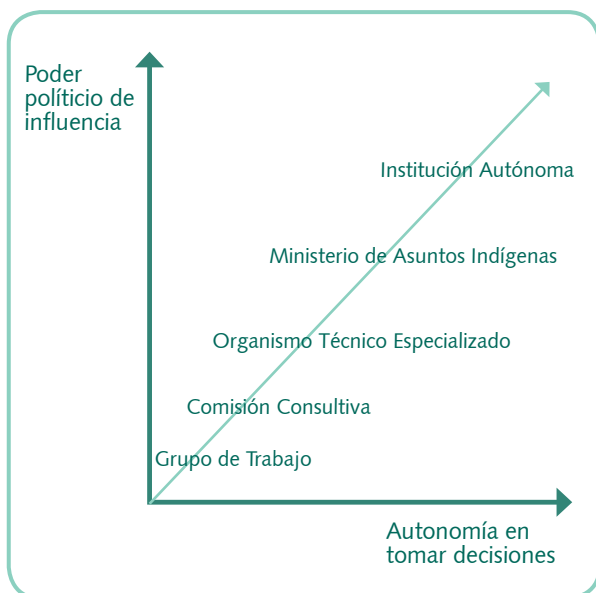
1 El Convenio 169 de la OIT de 1989 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del 2007 han desarrollado el derecho a la participación de los pueblos indígenas en los asuntos que les afectan. A nivel latinoamericano el avance normativo se ha mostrado en la nueva Constitución Bolivariana de Venezuela, aprobada en 1999; las modificaciones realizadas a la Constitución de Colombia en el 2005; la Constitución de Ecuador, aprobada en el 2008; y la Constitución Plurinacional de Bolivia, aprobada en 2009.

2 Argentina se encuentra el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), creado en 1985. En Bolivia, en 1993, se crea el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO). En Ecuador se crea el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos indígenas del Ecuador (CODENPE) en el 2007. En Panamá existen cinco divisiones territoriales especiales (comarcas) que gozan de autonomía administrativa y la ejercen mediante consejos generales tradicionales, regionales y locales. Los Parlamentos Sami de Noruega, Suecia y Finlandia creados en 1989, 1992 y 1995 respectivamente, son órganos asesores representativos indígenas que tienen como objetivo facilitar las consultas con el pueblo Sami sobre políticas, directrices, programas, proyectos.



embargo, este espacio no fue consultado con los pueblos indígenas a nivel nacional ni regional, no tiene carácter vinculante, los pueblos no tienen poder de decisión, no hay presencia multisectorial para definir prioridades transversales para ellos y no tiene un rango político ni administrativo que posibilite la toma de decisiones entre los pueblos indígenas con el Poder Ejecutivo.

Hasta el momento no hay avances en dicho espacio para modificar nuestra legislación nacional con el fin de instaurar una institución con las características que los pueblos demandan, mayor autonomía y poder político. Estas serían las posibilidades existentes:



Ante ello, se hace necesario una entidad rectora en materia indígena con la capacidad de incorporar el enfoque intercultural en el Estado y que cumpla con tener: 1) cogestión entre Estado-Pueblos Indígenas para formular, aprobar, ejecutar y evaluar políticas dirigidas a los pueblos, 2) representación indígena por lo menos paritaria con el Estado, 3) representantes elegidos por los pueblos mediante sus formas representativas, 4) poder de decisión con la facultad real de incidir en el proceso de decisiones, 5) mecanismos para coordinar y estar presente en los poderes del Estado y niveles de gobierno (nacional, regional, local) 6) transversalización en la creación de políticas, 7) autonomía técnica, administrativa, económica, 8) pliego presupuestario propio.

Sumado a ello, esta institución tendría que ser rectora de un Sistema Nacional de Políticas Públicas³. Finalmente, queda pendiente una reforma estatal que permita incorporar a los pueblos indígenas en todos los poderes, niveles y sectores del Estado para garantizar plenamente sus derechos. Necesitamos un nuevo pacto Indígena - Estado.



3 Artículo 43, 44 y 45 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Análisis crítico de la Ley Forestal peruana

Por Marc Dourojeanni¹
Colaborador especial

20

AGENDA AMBIENTAL ■ Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR



Foto: Liliana García / DAR

Resumen

La Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, tiene muy pocas probabilidades de alcanzar su finalidad de conservar el patrimonio forestal de la nación y asegurar su uso sostenible. Innova muy poco en relación a las cuatro leyes forestales que la precedieron siendo, pues, anacrónica. Da prioridad absoluta a la producción de madera en lugar de orientarse al mantenimiento de servicios ambientales esenciales, es poco isonómica, es de aplicación extraordinariamente compleja y, no ofrece prácticamente ningún incentivo ni explica cómo se financiarán las enormes responsabilidades que asigna a la autoridad forestal.

¹ Profesor Emérito de la Universidad Nacional Agraria de La Molina, Lima, Perú. Fue Director General Forestal del Perú, Decano de la Facultad Forestal de su universidad, Jefe de la División Ambiental del BID, Vicepresidente de la UICN y autor de quince libros.

Introducción

En julio de 2011 fue publicada la última Ley Forestal y de Fauna Silvestre del Perú (Ley N° 29763). Se trata de la quinta ley forestal peruana en los últimos 48 años. En efecto, la primera ley forestal peruana completa (Decreto Ley N° 14552) data de 1963. De las otras, la única que fue aplicada durante más de dos décadas fue la de 1975 (Decreto Ley N° 21147). Cada ley y cada gobierno motivaron cambios institucionales importantes, con alteraciones de su autonomía y de su jerarquía.

Como lo demuestra la creciente destrucción y degradación de los bosques naturales peruanos y la ausencia de una reforestación expresiva, las leyes y sus cambios sucesivos no han alcanzado su finalidad de conservar el recurso forestal mediante el manejo sostenible ni, tampoco, sus objetivos de contribuir más significativamente al crecimiento de la economía nacional. Muy al contrario, cada día es más evidente que la situación empeora. Eso explica, en cierta medida, el frenesí legislativo que parece creer firmemente que cambiar o mejorar la ley resolverá el problema, ignorando que ninguna ley puede cumplir su finalidad si no es aplicada.

El último episodio de revisión legal se inserta, pues, en ese contexto de frustración por la evidencia de los fracasos acumulados, coyunturalmente agravado por la percepción de los indígenas amazónicos de que sus derechos estarían amenazados, entre otros, por el Decreto Legislativo N° 1090, que en gran medida respondió a presiones de EEUU relacionadas al Tratado de Libre Comercio. Por ese motivo la preparación de esta ley, más que cualquier otra antes, fue muy participativa y muy conturbada, demorando mucho para ser presentada al Congreso y después, para ser sancionada. El resultado, como se verá y como era de esperar dadas las circunstancias políticas mencionadas y las presiones de intereses antagónicos, está lejos de ser ideal.

En este trabajo se desarrolla un análisis general de la Ley No 29763 que tiene por finalidad principal determinar su aplicabilidad y sus probabilidades de cumplir sus



objetivos. No se aborda el tema de la fauna silvestre y, por razones obvias, tampoco se trata de toda la diversidad de temas que podrían merecer comentarios.

Características generales de la Ley N° 29763

Si las cuatro leyes que precedieron ésta no alcanzaron su objetivo de racionalizar el aprovechamiento del patrimonio forestal nacional, lo que fue el pretexto para modificarlas, podría haberse considerado hacer una ley completamente diferente, realmente nueva. Pero, la ley actual se parece muchísimo a las anteriores: Se centra en la producción de madera, relegando el tema de los servicios ambientales del bosque; excluye la posibilidad de la propiedad forestal y la utilización de los bosques naturales continúa siendo otorgada mediante



Foto: Liliana García / DAR

concesiones (antes eran llamados contratos); se embute el tema de la fauna silvestre dentro de la ley forestal; se mantiene el tema forestal dentro del Ministerio de Agricultura a pesar de que ya existe un Ministerio del Ambiente; no brinda incentivos significativos para el manejo sostenible o la reforestación; no dice casi nada sobre cómo mantener las funciones protectoras del bosque; mantiene el viejo reglamento de clasificación de tierras por capacidad de uso mayor, etc. Hay cambios, por cierto, pero éstos no alteran el padrón básico de la gestión forestal que ha predominado durante los últimos 50 años y, en cambio, complican su aplicabilidad.

Esta nueva Ley tiene, asimismo, muchos problemas de forma. Tiene 157 artículos y 26 disposiciones transitorias y complementarias. Además, muchos artículos son excesivamente largos, tienen redacción confusa y son repetitivos. Otros carecen de carácter mandatorio.

Énfasis en la producción de madera

Como las leyes anteriores, ésta concentra su foco en la utilización de los bosques naturales, objetivando principalmente la madera. La mayor parte de sus artículos tratan directa o indirectamente del tema de las concesiones y de otras formas de cesión del uso de los bosques, de la explotación del recurso, del transporte y comercio de los productos. En cambio, dedica muy pocos artículos (arts. 7, 109 y 110), todos de tenor bastante declarativo, al tema de los servicios ambientales del bosque y, en especial, a la fijación y absorción de gases de efecto estufa. Pareciera que los que hicieron la nueva ley no están informados de que los bosques tropicales naturales son ahora mucho más importantes y valiosos por sus relaciones con el cambio climático y con los grandes ciclos biogeoquímicos, en especial el hidrológico, que por los metros cúbicos de madera o los kilogramos de castaña que puedan producir. También

aparentan desconocer que los recursos de la diversidad biológica, bien usados o aprovechados a través de la fitoquímica o del ecoturismo, valen mucho más que toda la madera que se pueda extraer. Tampoco parecen haber percibido que la economía forestal moderna se basa cada día más en los bosques cultivados, es decir en la reforestación, que la extracción de madera de bosques naturales.

No se trata de no continuar explotando madera del bosque natural. Pero una ley forestal moderna debe hacer que las maderas de esos bosques únicos se conviertan en un bien muy precioso, que se extrae con extremo cuidado y que se vende a precio de oro. La madera para todo uso, para la construcción civil o para muebles populares, debe salir de la vegetación secundaria o de la reforestación pero no de los bosques primarios. Pero la nueva ley sigue la anticuada moda de considerar que el bosque natural es apenas madera, en su mayor parte barata, declarando millones de hectáreas como “bosques de producción permanente”. Una ley que, de otra parte, prioriza la reforestación apenas en forma declarativa.

Manejo del recurso forestal

La nueva ley, al igual que todas las anteriores, exige que la explotación del bosque se realice mediante la aplicación de planes de manejo sostenible. Se parte de la noción de que si se aplican esos planos el bosque no sufrirá degradación y que podrá seguir produciendo más y más a cada turno de corta o rotación, que se determina es de 40 años, lo que es técnicamente discutible². Lamentablemente, hasta el presente momento y a pesar de la creación del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales (OSINFOR) y la promoción de las certificaciones forestales, esto no se ha logrado. La realidad es que los planos de manejo, aun aquellos pocos de buena calidad, no se aplican. Por eso es que mucho más del 90% de la madera producida en la Amazonia peruana es ilegal.

Siendo eso conocido desde hace cinco décadas surge otra vez la pregunta de por qué no se cambió completamente



el sistema de concesiones, eliminándolas y permitiendo que el manejo sea responsabilidad del servicio forestal en lugar de dejarla a los empresarios. Esa opción se aplica en Europa desde hace siglos en bosques públicos y funciona bien. Los planes de manejo son responsabilidad de profesionales del Estado que, anualmente licitan el tramo o los tramos anuales de corta de los bosques administrados en su unidad o distrito. Los madereros o industriales ganadores explotan el volumen autorizado de acuerdo a las pautas de la licitación -que reproducen las pautas del plan de manejo- bajo la supervisión del profesional forestal. Terminada la extracción la autoridad forestal convoca, otra vez mediante licitación pública, los servicios de limpieza, silvicultura o mantenimiento que estén previstos en el plan de manejo. Es simple y en este caso, aunque no es incólume a la corrupción, el servicio forestal tiene “la sartén por el mango” en lugar de correr atrás del perjuicio.

² Manejo forestal con turnos o rotaciones de más de 70 años, en Malasia, revelaron no garantizar plenamente la sostenibilidad.



Foto: Liliana García / DAR

La nueva ley ha dado un paso interesante que puede ayudar a desarrollar esta alternativa de gestión. En efecto, al crear las Unidades de Gestión Forestal³, que deben tener un Comité de Gestión Forestal representativo y fiscalizador, está replicando lo que existe en Europa para aplicar el mecanismo arriba comentado. El Comité de Gestión se ocuparía de supervisar la correcta aplicación de los planes de manejo en los bosques de producción de la unidad de ordenamiento forestal respectiva y del control de idoneidad de las licitaciones.

Imprecisión en cuanto a las funciones protectoras del bosque

De los servicios ambientales del bosque, el más conocido desde épocas inmemoriales y cuya importancia repercute en el día a día de la población, es su función protectora en las cuencas, un término que ni aparece en la nueva Ley. La cobertura forestal, en la proporción adecuada, garantiza la calidad del agua y la regularidad de su flujo y protege las laderas contra los procesos erosivos violentos (huaycos o aluviones) e insidiosos. Todo eso es tanto más importante en un país como el Perú cuya columna vertebral es formada

por la cordillera tropical más alta del mundo y que, por lo tanto, está expuesta a graves problemas de erosión hídrica que, cada año, ocasionan muerte, destrucción y serios perjuicios económicos. Sin embargo, la nueva ley apenas dedica unos pocos artículos a esta cuestión que parece pretender resolver centralmente con la zonificación (art. 27) y creando bosques protectores (art.31). Accesoriamente se refiere al desbosque en tres artículos extensos y confusos (arts. 36, 37 y 38).

Declarar zonas de protección y conservación ecológica o zonas de recuperación es un típico “saludo a la bandera” pues, aun suponiendo que el tal zoneamiento llegase al detalle (micro-zoneamiento participativo) que delimite consensualmente lo que debe ser protegido, no existe ni existirá jamás capacidad instalada para hacerlo cumplir en un país tan accidentado como el Perú donde lo que debe ser protegido se imbrica íntimamente con opciones de uso agropecuario. Dicho de otro modo, la responsabilidad de proteger la vegetación forestal de protección debe ser transferida al agricultor.

Los “bosques protectores”, que existen en la legislación peruana desde siempre y que, en paralelo pueden ser

³ Este es apenas un nuevo nombre para los distritos forestales que existían en las leyes de 1963 y 1975.

asimismo creados por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) bajo el nombre de “bosques de protección” que son una categoría de áreas protegida (Ley N° 26834) son útiles para conservar grandes bloques forestales que, por ejemplo, garanten el abastecimiento de agua de una ciudad o garanten infraestructuras públicas importantes. De cualquier modo la confusión entre ambas leyes debería ser resuelta. Pero, en ambos casos, no es posible que esas categorías protegidas resuelvan el verdadero problema de garantizar la función protectora de la vegetación forestal. Eso, como dicho necesita de una aproximación a nivel de unidad de producción rural y está íntimamente asociado al tema del desbosque, una forma púdica de definir la deforestación.

Básicamente estos artículos establecen que el desbosque no puede ser realizado en tierras cuya capacidad de uso mayor es forestal o de protección⁴ y que en todo caso debe ser autorizado después de un procedimiento complejo. También estipula que en todos los casos el poseedor del predio o de la unidad rural debe preservar no menos que el 30% del bosque y además debe proteger la vegetación ribereña o de protección. A simple lectura parece bien y realmente, como buen deseo, es adecuado habida cuenta de que en el país no existen propiedades rurales realmente grandes. Pero, estos dispositivos que tampoco son nuevos, son inaplicables en la realidad actual peruana y de hecho jamás fueron cumplidos por la inmensa mayoría ni lo serán en el futuro. Apenas podrán quizá aplicarse a las grandes empresas como las de palma aceitera o a eventuales asentamientos rurales oficiales.

El tratamiento a esos temas podría ser muy diferente, como en el caso de la nueva legislación forestal brasileña (2012). Esta ley dedica la mayor parte de sus artículos a fijar los límites y las reglas para la sustitución del bosque o el uso del mismo en las propiedades de modo a garantizar la conservación de la biodiversidad, proteger manantiales y cursos de agua o evitar procesos erosivos mediante el mantenimiento del bosque. Para

eso reitera -ya existían en la legislación previa- dos enfoques principales: (i) las “áreas de preservación permanente por el solo efecto de la ley” y declara como tales a los bosques contemplados en una serie de circunstancias y; (ii) ratifica la determinación previa de que el 80% de cada propiedad rural amazónica es “reserva legal” y debe quedar cubierto de bosque y, además. Las áreas de preservación permanente exigen, por ejemplo, mantener -o recomponer si fue eliminada- la vegetación natural sobre 30 m en ribera de riachos de menos de 10 m de ancho y de 500 m en ríos de más de 500 m de ancho -esos son ejemplos, hay una escala compleja en la ley- y establece no deforestar en declives mayores a 45° o en el topo de morros, en restingas, manglares y a altitudes que superen los 1.800 msnm, etc., etc. La gran ventaja de ese concepto es que no es necesario zonificar o micro-zonificar para aplicarla. Cada ciudadano sabe o debe saber que es área de preservación permanente” y la verificación por parte de las autoridades es rápida, fácil y económicamente viable. No es sólo eso. La nueva ley brasileña también mantiene la obligación de registrar notarialmente la reserva legal y las áreas de protección permanente, áreas que en caso de venta del predio no pueden ser modificadas y, asimismo, crea un Catastro Ambiental Rural. También establece una “cota de reserva ambiental” negociable o transferible en el caso de mantenerse más de lo que la ley manda y adopta muchas otras medidas muy interesantes.

Para el cumplimiento de esa parte de esta ley, ella misma y otras, prevén mecanismos sofisticados de monitoreo remoto asociados al mencionado catastro ambiental rural y al sistema de registros notariales, sumados a la capacidad instalada del Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (IBAMA), de las agencias ambientales o forestales de cada Estado y de sus respectivos cuerpos de policías y bomberos forestales. También existe un cada día más eficiente control por parte del Ministerio Público. Y, es importante mencionarlo, existe en ese país una

4 Lamentablemente la mencionada clasificación de tierras por capacidad de uso mayor no existe a nivel micro y, además, se trata de una opción anticuada y muy discutible, en especial en función de las nuevas técnicas agronómicas. Producir esa información puede llevar décadas si se invierte mucho dinero y recursos. Además la ocupación de la tierra y el desbosque se producen generalmente mediante invasiones y si más tarde se legaliza, se aplica el criterio del “derecho adquirido”. Grande parte de la agropecuaria se realiza en tierras que antes eran bosques de protección típicos.

severa Ley de Crímenes Ambientales (Ley N° 9.605 de febrero de 1999) que se aplica por entero al sector forestal. Como es de esperar, aunque está mejorando, en la práctica el sistema todavía tiene brechas pero todo indica que la deforestación ilegal debe comenzar a disminuir en el Brasil.

Aunque en el caso del Perú, como mencionado y por las razones expuestas -propiedades menores y exclusivamente en tierras de aptitud agropecuaria- es aceptable que se mantenga solamente un 30% del bosque en las predios rurales, es evidente que las propuestas de la nueva ley no tienen más probabilidad de ser aplicadas que en el pasado. Aunque el reglamento dedique a este tema mucho espacio no podrá evitar que continúe la deforestación desordenada -que en la Selva representa posiblemente el 95% de la deforestación- ni, tampoco, la extirpación de toda la vegetación en las propiedades rurales, inclusive las que protegen cursos de agua. La ley ni siquiera indica qué es, exactamente, la vegetación ribereña, un concepto quizá entendible para los valles costeros pero indefinido en la Sierra o especialmente en la Selva.

Otra diferencia notable, a favor de la legislación brasileña, es la gran importancia que está da al tema de los incendios forestales, lo que apenas es mencionado en la peruana. Dicho sea de paso, en el Perú no existen bomberos militares ni bomberos forestales, como en el Brasil donde están equipados hasta con helicópteros. En el Perú apenas hay compañías independientes de bomberos voluntarios urbanos.

¿Reforestación? ¿bosques secundarios? ¿sistema agroforestal?

En el país de tamaño medio o grande más atrasado de América del Sur en el tema de la reforestación, con mucho menos de un millón de hectáreas⁵ de mini-plantaciones aisladas sin valor económico pero con muchos millones de hectáreas aptas para ese fin y sin uso y, peor, estando cerca el momento en que los bosques naturales dejarán de producir madera barata,

es inaudito que una ley hecha en 2011 aborde el tema con apenas ocho artículos meramente declarativos, que no dicen nada nuevo y que no brindan ningún estímulo a esa actividad y que, más bien, entorpecen cualquier iniciativa. Por ejemplo, el artículo 111 que declara que el Estado facilita las condiciones para apoyar las plantaciones es contradicho por el 112 que declara que las concesiones para reforestación están sujetas al pago de derechos de aprovechamiento. También se demandan estudios de impacto ambiental y otros requisitos. Hubiese sido suficiente con exigir que los solicitantes demuestren que están en capacidad de hacer las inversiones propuestas. Nada se dice sobre la regularización de la tenencia de tierras en la Amazonía cuya ausencia es el verdadero cuello de botella para las inversiones en reforestación. Tampoco se propone ningún incentivo ingenioso o línea de financiamiento especial para estimular la reforestación, como los que se usaron en diferentes momentos en países como Chile, Brasil o Argentina, que hoy poseen cada uno varios millones de hectáreas de plantaciones industriales altamente productivas.

Tan importante como la reforestación es el manejo de los bosques secundarios que, por investigaciones que ya tienen 40 años de ejecución, se sabe pueden suplir la demanda de madera de rápido crecimiento y bajo costo, como ya está ocurriendo. Gran parte de la madera que se usa para las barracas de las invasiones de tierra proviene de bosques secundarios. Sin embargo, la nueva ley ignora completamente el tema y ni siquiera declara que su manejo es deseable, mucho menos lo incentiva.

También es confuso el abordaje de la agrosilvicultura en el artículo 63. Éste, por su redacción, parece pretender estimular a la agroforestería en general pero, en cambio, no parece dar prioridad ni ofrece reales facilidades para la transformación de tierras bajo actual uso agropecuario -sin árboles- que están localizadas sobre tierras de vocación forestal en verdaderos sistemas agroforestales, es decir con árboles o con más árboles. Esto último es lo que es realmente importante en términos ambientales.

⁵ Los especialistas estiman que en realidad no existe ni un tercio de esa extensión.



Foto: Liliana García / DAR

Una ley poco isonómica

El primer principio de la ley es que debe tratar a todos por igual. Pero esta ley favorece manifiestamente a un solo grupo social, los indígenas amazónicos en detrimento, por ejemplo, de todas las comunidades campesinas. También enfatiza en la Selva en detrimento de la Costa y la Sierra, prestando gran atención a la producción maderera en concesiones en detrimento de la reforestación y de otros temas. Asimismo, privilegia un tema comparativamente menor, el de las relaciones con la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES), a lo que dedica un gran número de artículos que deberían haber sido incluidos en un reglamento. Esa distorsión es consecuencia de que esa es prácticamente la única función ejecutiva del nuevo SERFOR.

Independientemente de que puedan admitirse algunos privilegios para los indígenas amazónicos para el uso de los bosques en las comunidades nativas, estos beneficios además de ser razonables, deberían ser extensivos a las comunidades campesinas de las tres regiones. Pero, algunas de las libertades que se ofrecen a los indígenas amazónicos, que ya poseen 11 millones de hectáreas de bosques y que reclaman y obtendrán mucho más, parecen excesivas. La ley dedica todo un título (arts. 75 a 84) y varios otros artículos, entre ellos el 148, a establecer excepciones para este grupo. Estos incluyen la capacidad de decidir autónomamente el ordenamiento forestal y los planos de manejo que su saber tradicional determine y hasta se estimula la creación de comités de vigilancia y control comunitarios con capacidad de hacer decomisos (art. 148). Es decir se crean las “rondas forestales”. Es obvio que la ley reitera que todo eso es “bajo la supervisión de la autoridad forestal”.

El hecho incontestable es que en el Perú como toda la Amazonía, gran parte de la madera ilegal sale de las tierras de las comunidades nativas y que eso ocurre con el consenso y la participación de los comuneros o, por lo menos, de sus líderes. La ley aplica la tendencia filosófica que quiere creer que los indígenas son protectores innatos del bosque. Pero la práctica, sin duda que bajo la influencia corruptora de los madereros informales, de la pobreza y del abandono por parte del Estado, demuestra lo contrario. Y, si los bosques son, como dice la ley, patrimonio de la nación que debe ser usado para el bienestar de todos, hay un conflicto con esos artículos.

Otra cosa sería sí, en lugar de privilegios incontrolables, la ley determinara una verdadera prioridad para la asistencia técnica forestal (y otras) a las comunidades. Eso dicen, correctamente, los artículos 77 y 83, pero son apenas un listado de buenas intenciones ya que no existe ninguna previsión en la ley que garanta que eso ocurra. Simplemente no hay capacidad instalada ni previsible en las autoridades forestales regionales para semejante función. Debería, para eso, instituirse una repartición especializada en las autoridades forestales regionales con recursos muy importantes y determinados por la misma ley. A lo largo de medio siglo, salvo excepciones creadas por la cooperación internacional, nunca ha habido asistencia técnica forestal significativa en la Amazonia, menos para las comunidades. Hubo un poco, sí, para reforestación especialmente en la Sierra.

Como apuntado, la falta de isonomía de esta ley se aplica asimismo a otros temas. Trata mucho de la Selva y casi nada de las otras regiones donde, es verdad, hay poco bosque pero donde por eso mismo la cuestión forestal es redobladamente importante. Es obvio, otra vez, el énfasis en la madera en detrimento del énfasis en los servicios ambientales y en la economía rural.

Trato secundario a la fauna silvestre

Como anunciado en este análisis se omite discutir el tema de la fauna silvestre (arts. 88 a 108) pero si

se desea señalar que el tema está absurdamente subdesarrollado en esta ley que, además, repite esencialmente lo mismo que había en las leyes precedentes, sin considerar lo mucho que este tema ha evolucionado. De cualquier modo es anacrónico que en pleno siglo XXI la fauna siga siendo considerada un apéndice incómodo de la forestería y del Sector Agrario, donde jamás se le dio ni se le dará la importancia debida. El descuido es tan evidente que en esta Ley se olvidó el tema especialmente importante de los camélidos sudamericanos el que se menciona apenas en una de las disposiciones complementarias finales. Esta nueva ley forestal era, precisamente, una oportunidad para absorber la Ley N° 26496, que trata de los camélidos y que está aislada del contexto.

Gestión forestal excesivamente compleja

Un tema particularmente preocupante en la nueva ley es el llamado Sistema Nacional de Gestión Forestal. La propuesta es increíblemente compleja y arriesgada. En efecto, se observa lo siguiente:

- (i) Se crea un SERFOR con una autonomía envidiable y, correctamente, se le da un Consejo Directivo y una Comisión Nacional Forestal consultiva. Pero, al mismo tiempo, la ley determina una descentralización radical, dejando a la "Autoridad Forestal Nacional", es decir el SERFOR, con muy pocas funciones ejecutivas⁶ y casi ninguna autoridad. Cabe preguntar, entonces, por qué motivo se le crea como servicio autónomo en lugar de mantenerlo como una simple dirección general. En efecto, con excepción de los asuntos de la CITES, el SERFOR no tiene carácter ejecutivo. Ni siquiera es última instancia de apelación de procesos administrativos. Es decir que en ese Sistema no existe un "maestro de orquesta".
- (ii) Las regiones (autoridades forestales regionales) y locales (unidades de gestión forestal) que tienen todo el poder decisorio, no tienen capacidad para absorber las responsabilidades de gestión y, lamentablemente,

6 El artículo 13 deja claro que el SERFOR es una autoridad técnico normativa. En el artículo 14 se enuncian muchas funciones pero todas ellas, menos las de tipo internacional, son de carácter propositivo ya que la decisión está en las autoridades regionales.

la ley no prevé nada para resolver eso. Como bien se sabe, en la actualidad carecen de los elementos mínimos indispensables para hacer un trabajo razonable.

- (iii) De otra parte, así como es elogiable el hecho de que a nivel del SERFOR y de las unidades de gestión forestal se creen instancias participativas decisorias (consejo y comités), sorprende que eso no se haya previsto a nivel de la autoridad forestal regional. Eso, a pesar de que todo el poder de la gestión forestal se concentra en las autoridades forestales regionales. Debería haber un consejo directivo participativo en cada autoridad forestal regional.
- (iv) El número de actores que intervienen en un aspecto u otro de la gestión forestal es abrumador: Además del SERFOR, de las autoridades regionales y de las unidades de gestión, intervienen el MINAM y varias de sus direcciones generales, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), el OSINFOR, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), y, muchos más, como se detalla en el artículo 147 que se refiere al control, a los que hay que sumar el recientemente creado Servicio Nacional de Certificación Ambiental (SENACE). Es, por ejemplo, incomprensible que no se haya adscrito el OSINFOR como una dependencia del SERFOR.
- (v) Existe una enorme confusión con relación al zoniamiento ecológico-económico, la ordenación del territorio, la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor, la zonificación forestal y el ordenamiento forestal y sus unidades. Algunos de requisitos dependen técnico-normativamente del Ministerio del Ambiente y otros del SERFOR, pero todos son ejecutados por las Regiones y, en verdad, la ley no explica “si primero es el huevo o la gallina” ni qué tiene preeminencia sobre qué.

Ausencia de incentivos concretos

Quizá lo más frustrante de la nueva ley es que no explica: (i) cómo será financiado el frondoso Sistema de Gestión y los numerosos ofrecimientos de asistencia técnica prioritaria para los indígenas y para otros o para una serie de actividades importantes, como educación, extensión, investigación, inventarios, catastro, etc., que las autoridades forestales quedan obligadas a ofrecer o hacer; y tampoco (ii) ofrece incentivos, facilidades o financiamientos para los que desarrollan actividades forestales legales.

Existe, obviamente, un título sobre promoción de las actividades forestales pero, con excepción del inciso “a” del artículo 133, que determina una reducción del pago por derecho de aprovechamiento siempre y cuando el concesionario se someta a certificación forestal⁷ y del artículo 136 que permite que las actividades forestales se acojan al Programa de Compensaciones para la Competitividad, esta Ley no contiene absolutamente nada que indique una decisión política de apoyar el sector forestal. Peor, cuando dice que el Estado “implementa mecanismos de estímulos o incentivos” añade que éstos serán de naturaleza no tributaria (art. 131). Y, en ese mismo artículo remite todo el tema crucial de los incentivos, que ni siquiera menciona, a eventuales futuros decretos supremos. Se trata de una “lavada de manos” pues, como bien se sabe, los incentivos que no se consiguen ni amparan por una ley jamás se obtienen mediante decretos supremos.

Cuán diferente es, por ejemplo, la nueva ley forestal brasileña que abunda en propuestas concretas para estimular la conservación y restauración del recurso forestal y su manejo sostenible. Entre otros incluye retribuciones o pagamientos (incluido en dinero) por servicios ambientales diversos e especificados, créditos agrícolas con intereses menores y plazos mayores, seguro agrícola a precio reducido, re-direccionamiento de la recaudación por derechos de agua a la protección y restauración de bosques; deducción del área de

⁷ Es curioso que una ley que no ofrece ningún incentivo para los aspectos importantes, considere este detalle. Es obvio que las empresas de certificación consiguieron incluir ese aspecto que estimulará sus negocios.



Foto: Andrea Vásquez / DAR

preservación permanente, de la reserva legal y de otras áreas de uso restringido del pago por impuesto sobre la tierra; líneas especiales de financiamiento para atender la preservación voluntaria, exoneración de impuestos para los principales insumos (por ejemplo alambre para cercas) y equipamientos necesarios para restaurar bosques de protección, se pueden reducir del impuesto a la renta de personas físicas o naturales los gastos hechos para la recomposición de la vegetación natural, hay recursos especiales por ley para dar asistencia técnica los asentados en zonas de amortiguamiento de áreas protegidas, etc.

Además, se establece un mercado de cotas de reserva ambiental que estimula a conservar pues quien lo hace en exceso sobre su obligación puede vender el excedente a quien no puede más cumplir. Asimismo, como en la ley peruana, la legislación del Brasil establece un mecanismo y reglas, bien más precisas que las peruanas, para fomentar un mercado de carbono que ayude a preservar el bosque.

Todo queda para el reglamento

A pesar del enorme número de artículos de esta Ley, prácticamente todos deben ser reglamentados debido

a que, como están redactados, dejan demasiadas dudas y peticiones. Numerosos artículos como los artículos 36, 39, 42, 45, 49, 51, 55, 58, 63, 66, 67, 69, 77, 81, 104, 118, 120, 123, 131, 140, entre tantos otros, indican expresamente que el tema será resuelto en la reglamentación. Eso inclusive en el caso de aspectos tan importante como el de los incentivos.

Mientras se escribía esta nota el reglamento aún no había sido aprobado, a pesar de que el plazo de ley ya se había vencido largamente, siendo renovado. Eso es probablemente una consecuencia de que la misma Ley exige que la preparación del reglamento sea ampliamente participativa. Pero, el problema principal de los reglamentos es que en ellos, usualmente, además de detallar los procedimientos, suele esclarecerse el texto legal cambiando a veces sustancialmente la intención de los legisladores. De otra parte, los reglamentos no tiene el poder, por ejemplo, de resolver la falta de solvencia económica del Sistema Nacional de Gestión Forestal o de dar incentivos reales.

Lo mejor de la ley

Ya se han mencionado algunos aspectos positivos de la Ley N° 29763, entre ellos la creación del SERFOR -con la

limitación de no ser ejecutivo- y de su consejo directivo⁸, de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y de los comités de las unidades de gestión forestal. Eso revela un intento serio, aunque incompleto, de hacer una gestión más democrática.

Pero, entre otros aspectos debe destacarse la importancia de haber mantenido la figura pre-existente de las concesiones de conservación y de ecoturismo. Las concesiones de conservación son una excelente idea y, hasta donde se sabe, pueden funcionar muy bien y coadyuvar al proceso de establecimiento de corredores ecológicos con intervención y financiamiento privado. Este tipo de cesión en uso es importante en el Perú, pues, como no existe propiedad privada sobre bosques no pueden establecerse, por lo menos en la Amazonia, reservas naturales particulares como en otros países. Pero requieren de supervisión por el Estado y cabe sugerir que el SERNANP estaría mejor equipado para concederlas y supervisarlas. Lo mismo puede decirse de las concesiones de ecoturismo que, en verdad, existen desde los años 1970 cuando se concedieron por primera vez, antes de su inclusión en la legislación.

Otra innovación meritoria y con capacidad de ser muy útil es el instrumento conocido como títulos habilitantes (art. 51, 60) y que permitiría que el detentor o usuario legal de bosques, mediante concesiones, permisos, autorizaciones o comunidades nativas, por ejemplo, pueda usar este hecho para negociarlos o para obtener financiamientos para el manejo sostenible. Obviamente, el otorgamiento de tales títulos no va a ser simple y requiere de inúmeras coordinaciones (art. 62).

También es destacable el abordaje a la valoración del patrimonio forestal y a su inclusión en las cuentas nacionales, aunque no queda claro como eso se materializa.

Conclusión

La principal conclusión de esta revisión es que, pese al esfuerzo, la competencia y la buena voluntad de los

formuladores de la Ley N° 29763, sus probabilidades de ser aplicada cabalmente y de cumplir sus finalidades, es aún menor que en el caso de las cuatro leyes precedentes, que fracasaron. Esta nueva ley, aunque su fundamento es el mismo, es más compleja que las anteriores pues el Estado peruano ha crecido mucho y se está descentralizando y desconcentrando y; también porque han aparecido nuevos problemas, como el cambio climático y nuevos paradigmas, como la prioridad a los indígenas amazónicos, la transparencia, el valor de los servicios ambientales o el respeto a convenciones internacionales, como CITES. Además, a cada día aumenta la tendencia mundial a considerar que la explotación de madera de bosques naturales tropicales es un anacronismo.

Es previsible, por lo tanto, que en poco tiempo deba prepararse una sexta revisión de la legislación forestal peruana que contemple, seriamente, las críticas, discusiones y alternativas planteadas en esta revisión. Se resume, a continuación, lo principal a considerar:

- (i) Enfocarla mucho más en los servicios ambientales que en la madera. La madera del futuro vendrá esencialmente de plantaciones. Los bosques naturales tropicales valen demasiado para una función tan banal.
- (ii) Insistir especialmente en las funciones protectoras del bosque al nivel de cuencas.
- (iii) La ley no puede discriminar. Debe ser igual para todos los ciudadanos y debe beneficiar por igual a todas las regiones. La preparación de una nueva ley no puede ser dominada por una sola tendencia o grupo.
- (iv) La conservación y manejo de la fauna silvestre requiere de una legislación especial, separada.
- (v) El Sistema Nacional de Gestión Forestal -o como se llame- será inevitablemente complejo debido a la regionalización, pero debe tener una verdadera

⁸ No puede dejar de mencionarse que el Servicio Forestal de la Ley de 1963 poseía también un consejo directivo representativo, que incluía al sector privado y a la academia.

autoridad central y todos sus niveles deben ser igualmente participativos y transparentes.

- (vi) Una ley sin mecanismos para financiarla y sin verdaderos incentivos, como la actual, no sirve para nada. No vale la pena ni pensar en hacer una nueva ley si no hay voluntad política para implementarla.
- (vii) La legislación y la gestión forestal y de fauna silvestre deben pertenecer al Sector Ambiente (Ministerio del Ambiente) y no al Sector Agrario (Ministerio de Agricultura), que es su principal competidor en el uso de la tierra.
- (viii) La reforestación con fines industriales o comerciales es una forma de agricultura (especies domesticadas) y debe pertenecer al Sector Agrario.

Bibliografía consultada

- Blaser, J. (2010) *La observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques en los países tropicales* FAO /OIMT 28p.
- Cerdán, C. (2007) *La tala ilegal de caoba (Swietenia macrophylla) en la Amazonía peruana y su comercialización al mercado exterior* Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep), Lima 54p.
- Dourojeanni, M. J. (2009) *Crónica Forestal del Perú* Universidad Nacional Agraria La Molina, Editorial San Marcos, Lima 727 p.
- Dourojeanni, M. J. (2011) *Amazonia Probable y deseable. Ensayo sobre el Presente y Futuro de la Amazonía Peruana* Univ. Inca Garcilaso de la Vega, Textos Universitarios/Ecología, Lima 273p.
- León, F. (2007) *El aporte de las áreas naturales protegidas a la economía nacional* Instituto Nacional de los recursos Naturales, Lima 133p.
- Perú (1963) *Decreto Ley N° 14552, Ley Forestal y de Fauna Silvestre*
- Perú (1975) *Decreto Ley N° 21147, Ley Forestal y de Fauna Silvestre*
- Perú (1997) *Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas*
- Perú (2000) *Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre*
- Perú (2009) *Decreto Legislativo N° 1090, Ley Forestal y de Fauna Silvestre*
- Perú (2011) *Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre*
- Malleux, R. (2010) *Tenencia de bosques en el Perú*. FAO, Lima 27p.
- OIMT (2004) *Racionalizando el comercio de caoba*. Informe del taller sobre el Desarrollo de Capacidad para la Aplicación del Listado de la Caoba en el Apéndice II de la CITES OIMT/INRENA Pucallpa (Perú) del 17 al 21 de mayo de 2004 Serie Técnica OIMT N° 22 58p.
- Pautrat, L. & I. Lucich (2006) *Análisis preliminar sobre gobernabilidad y cumplimiento de la legislación del Sector Forestal en el Perú*. World Bank Group, Washington, DC, 93p.
- Sabogal, C.; J. Nalvarte y V. Colán (2008^a) *Análisis del marco legal para el manejo forestal por pequeños productores en la Amazonía peruana*. Forlive, Lima, 159p.
- Urrunaga, J. M.; A. Johnson, I. Dhaynee and F. Mullig (2012) *The laundering machine: how fraud and corruption in Peru's concession system are destroying the future of its forests*. Environmental Investigation Agency (EIA-GLOBAL.org.) 72p.

La consulta previa en el Perú: retos y oportunidades para su implementación

Por: Iris Olivera Gómez

Líderes indígenas de la Federación Indígena Quechua del Pastaza – FEDIQUEP estuvieron en Lima para exponer la problemática actual de este pueblo en el contexto de la Consulta y Licitación del Lote 192 (Ex Lote IAB), participando en el Seminario “**La consulta previa en el Perú: retos y oportunidades para su implementación**”, organizado por Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos - CNDH el 26 de marzo del presente.

Asimismo, en dicho evento se presentó el Libro “**Análisis Crítico de la Consulta Previa en el Perú. Informes sobre el Proceso de Reglamentación de la Ley de Consulta y el Reglamento**”, elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la CNDH, donde se exponen serias críticas de la sociedad civil a varios elementos de la Ley y el Reglamento referidos a la poca claridad en la identificación de pueblos indígenas; la falta de transparencia; la inexistencia de planes de consulta elaborados en conjunto con organizaciones indígenas; plazos de consulta inadecuados; la limitación que se ha impuesto a los gobiernos regionales para implementar este derecho; la no incorporación del derecho al consentimiento en actividades de hidrocarburos; los límites al derecho al territorios; los momentos de la consulta; y la aplicación del derecho a la consulta antes de la Ley y Reglamento, entre otros.

Estas observaciones se han advertido también durante estos meses que el Estado ha anunciado el primer proceso de consulta previa en hidrocarburos para el Lote

192 (ex Lote IAB) que se ha desarrollado en un contexto 40 años de explotación petrolera, con afectación a los pueblos indígenas y poca presencia del Estado.

En dicho contexto, las organizaciones indígenas FEDIQUEP, FECONAT, FECONACO y ACODECOSPAT, representativas de estos pueblos (Quechuas, Achuar, Kichwa, Urarina, Kukama Kukamiria, Secoya, Matsés), han realizado un constante proceso de incidencia a diversos niveles para que el Estado cumpla con su rol de garante de los derechos humanos e indígenas, por medio de una consulta adecuada a las circunstancias y bajo condiciones mínimas (remediación de impactos ambientales, diagnósticos ambientales y sociales, indemnización, saneamiento, titulación y compensación por uso de territorios) que surgen del trayecto histórico de impactos de la zona, antes de iniciar cualquier proceso de consulta. La conformación de la Comisión Multisectorial aprobada en junio del 2012 fue resultado de este proceso de incidencia, y ahora en marzo del 2013 la declaratoria de Emergencia Ambiental en la Cuenca del Pastaza¹.

En este proceso complicado, preocupa la salida o escapatoria de la consulta que pretendería el Estado. En marzo del presente, el sector Energía y Minas informó que se remitió al Ministerio de Economía y Finanzas un Proyecto de Decreto Supremo que dispone que se extienda por 10 años adicionales el plazo de los contratos de concesión para explotación petrolera que están por vencerse², este sería el caso del lote IAB con la empresa Pluspetrol.

1 El 25/03/13 fue publicado en el Peruano: Decreto Supremo N.º02-2013-MINAM se aprueban los Estándares de Calidad Ambiental y con Resolución Ministerial 094-2013-MINAM se declara en Emergencia Ambiental la Cuenca del Río Pastaza, en los distritos de Andoas y Pastaza, Provincial de Datem del Marañón, Departamento de Loreto.

2 Diario Gestión 26/03/13



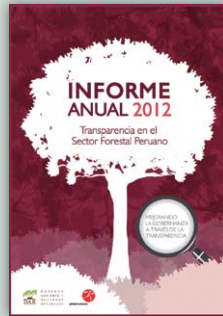
El proyecto de exportación de PERÚ LNG y la gobernanza energética nacional

Esta publicación ofrece un análisis del proyecto exportador PERÚ LNG, su relación con la gobernanza nacional y el real cumplimiento de sus objetivos. El estudio busca mejorar la comprensión de los estándares ambientales y sociales, lo cual pasa por comprender no sólo los impactos directos de cualquier inversión, sino también sus impactos indirectos, acumulativos, sinérgicos, como los ambientales y sociales. En ese sentido, se analiza cómo un proyecto de la envergadura de PERÚ LNG puede fortalecer o debilitar la gobernanza energética del país. Consideramos, que uno de los impactos indirectos de este proyecto ha sido el incentivo al sector público y privado para intensificar sus inversiones de exploración de hidrocarburos en Amazonía peruana.

Por otro lado, una serie de protestas sociales y problemas de abastecimiento de gas licuado de petróleo (GLP) y gas natural (GN) ha generado que diversos expertos en materia energética y de desarrollo, así como grupos de la sociedad civil hayan cuestionado el proyecto PERÚ LNG, dado que pone en riesgo la seguridad energética nacional de las próximas décadas, y obliga al Estado peruano a seguir buscando más fuentes de energía en la Amazonía peruana. En ese sentido, ha cobrado mucha importancia la planificación energética para prever la viabilidad económica, social y ambiental de los proyectos y su integración en el proceso de desarrollo nacional.

Puede bajarla en:

http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/88_peru_lng_final.pdf



Informe Anual 2012. Transparencia en el Sector Forestal Peruano

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales-DAR, con el apoyo de Global Witness y el financiamiento del Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno Británico (DFID-UKaid, por sus siglas en inglés), viene ejecutando el proyecto “Promoviendo la Transparencia en el Sector Forestal”, cuyo objetivo es fortalecer las capacidades de las entidades públicas y de la sociedad civil del sector forestal en aspectos de gobernabilidad, transparencia y acceso a la información, con el fin de mejorar las condiciones de la gobernanza forestal.

En el marco del proyecto, desde el año 2009 se elabora anualmente un Informe sobre la Transparencia en el Sector Forestal Peruano con la finalidad de evaluar y mostrar el estado del acceso a la información y la transparencia en las organizaciones públicas del sector forestal en el Perú.

El Informe Anual 2012 evalúa y analiza tres aspectos: El cumplimiento de la legislación sobre portales de transparencia de las organizaciones públicas; el acceso a la información pública; y la disponibilidad y calidad de la información pública del sector forestal.

Puede bajarla en:

http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/89_itf_2013.pdf



Análisis crítico de la consulta previa en el Perú.

Informes sobre el proceso de reglamentación de la Ley de Consulta y del Reglamento

Esta publicación recoge los dos informes que el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos presentó a la opinión pública en el proceso de reglamentación de la Ley de Consulta, Ley N°29785, con la finalidad de corregir los errores procedimentales y conceptuales que se venían produciendo en dicho proceso.

En este documento se puede encontrar el Informe "Observación del Proceso de Consulta Previa del Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, Ley N° 29785", y el Informe "Análisis del Reglamento de la Ley de Consulta Previa, Decreto Supremo N°001-2012-MC, del 17 de mayo de 2012", publicados con la finalidad de difundir más la posición constructiva de la sociedad civil para materializar tan importante derecho de los pueblos indígenas, que aún continúa pendiente.

Puede bajarla en:

http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/90_analisis_critico_consulta_previa.pdf



Pueblos indígenas & REDD+ en el Perú.

Análisis y recomendaciones para el cumplimiento de los derechos a la consulta, territorio y recursos naturales a la luz del Derecho internacional

La publicación constituye el resultado de una amplia investigación acerca de derechos fundamentales para los pueblos indígenas: por un lado, los derechos a la consulta y a la participación, y por otro, los derechos al territorio y los recursos naturales. El objetivo ha sido evaluar la conformidad de la normatividad nacional con las normas y pautas internacionales actuales con miras a determinar en qué medida las deficiencias observadas constituyen amenazas para los pueblos indígenas en los procesos de preparación e implementación de REDD+ en el Perú.

En efecto, REDD+ es una iniciativa que impactará la gestión de los bosques y tendrá necesariamente consecuencias para los pueblos indígenas. Mientras el Perú se encuentra en la fase de preparación, ya se están llevando a cabo proyectos REDD+ en el territorio nacional. Ese informe pretende aportar precisiones importantes que deberían tomarse en cuenta, no solo durante la preparación de REDD+ sino también a lo largo de su implementación. El análisis comparativo que se propone intenta lograr un nivel de precisión suficiente para poder, de ser el caso, formular recomendaciones debidamente sustentadas.

Puede bajarla en:

http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/87_ppii_redd.pdf

Fe de erratas:

En relación al artículo de Mario Samamé Espino "Promoviendo la transparencia para fortalecer la gobernanza en el sector forestal peruano", publicado en Agenda Ambiental N°3 (Diciembre de 2012), es necesario precisar que la referencia sobre el apoyo para fortalecer y mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información de la Autoridad Forestal del Gobierno Regional de Loreto, se asocia a una Oportunidad Especial de Aprendizaje implementada por ProNaturaleza con el apoyo técnico y financiero de DAR, en el marco del proyecto "Promoviendo la Transparencia Forestal". Este trabajo se implementó de manera articulada y coordinada con la iniciativa de apoyo al GOREL del Programa Perú Bosques (USAID/Perú), gracias a la cual se lograron los impactos mencionados de manera más eficiente y efectiva.

Presentación de la Publicación “Loreto Sostenible al 2021”

Loreto es el departamento más extenso del Perú, el más boscoso y el menos deforestado, el más plano, el que tiene más pantanos, el único que tiene tres fronteras internacionales, el que tiene menor densidad poblacional, el que tiene más agua y una parte del río más caudaloso y más largo del mundo y, por otro lado, Loreto también es el único departamento no unido al resto del país por carreteras, es el único no integrado a la red energética nacional y es uno de los más pobres del país. Loreto es, pues, el departamento de los superlativos que revelan el profundo desbalance entre su potencial y su realidad.

Marc Dourojeanni, 2012

En la última semana de mayo y la primera semana de junio de 2013 en las ciudades de Iquitos y Lima, respectivamente, se realizará la presentación de la publicación **“Loreto Sostenible al 2021”**, desarrollada por el destacado investigador Marc Dourojeanni.

Estos eventos tienen como objetivo presentar una investigación realizada por Dourojeanni durante el 2012 con respecto al desarrollo sostenible y deseable en el departamento amazónico más grande del país. En este informe se llama la atención respecto al futuro no deseado que le espera a Loreto en el 2021 si es que se sigue con el patrón actual de desarrollo, y se realizan recomendaciones para que Loreto se desarrolle en forma sustentable sin frenar su crecimiento económico.

Además, los eventos contarán con destacados panelistas nacionales e internacionales que expondrán sus percepciones y opiniones en cuanto al trabajo realizado por Dourojeanni. Asimismo, se espera contar con la participación de funcionarios públicos, representantes de la sociedad civil y del sector privado involucrados en la planificación del desarrollo en la Amazonía.

El especialista Marc Dourojeanni, desarrolló esta investigación con el apoyo de un equipo de profesionales de DAR, realizado en el marco del proyecto **“Loreto Sostenible”**, financiado por Gordon and Betty Moore Foundation.



Derecho, Ambiente y Recursos Naturales

Sede Lima

Jr. Coronel Zegarra N° 260
Jesús María - Lima
Teléfono: (51 1) 2662063 | (51 1) 4725357
Email: dar@dar.org.pe

Sede Iquitos

Bermúdez N° 788
Iquitos – Loreto
Teléfono: 51-065-233882

www.dar.org.pe

 @ONGDAR

 DAR PERU

Con el apoyo de:

