

Se perfila una nueva ley forestal en Perú

La nueva legislación forestal del Perú crea grandes expectativas

La antigua Ley Forestal y de Fauna Silvestre, promulgada a través del Decreto Ley No 21147 en la década del setenta por un gobierno militar, se mantuvo en vigencia durante más de veinticinco años. En el año 2000, luego de unos ocho años de concertación con los diferentes actores del sector forestal nacional, el Congreso Nacional aprobó la Ley No 27308, iniciando así una nueva era en el campo del manejo forestal participativo.

La importancia de este nuevo instrumento de política forestal radica en el origen ampliamente participativo que tuvo su gestación. La nueva ley fue objeto de consulta en cuatro audiencias públicas y un conversatorio de carácter internacional, mientras que su Reglamento fue elaborado en 15 grupos de trabajo en los que participaron representantes de las organizaciones de productores forestales, organismos estatales, ONG ambientalistas, el sector académico y de investigación, organizaciones de agricultores, industriales, comunidades nativas de la Amazonia y otros grupos pertinentes.

Importancia del sector forestal en el Perú

Perú posee 71,8 millones de hectáreas de bosques naturales y ocupa el octavo lugar a nivel mundial entre los países con mayor superficie de bosques naturales y el segundo, después del Brasil, en superficie de bosques amazónicos.

La población rural del país depende en gran medida de los recursos forestales y algunas de ellas, como las poblaciones indígenas amazónicas, dependen totalmente del bosque para su sustento. Pese a que en la actualidad las estimaciones estadísticas señalan una contribución poco significativa al Producto Bruto Interno (PBI) (cerca al 1%) estos cálculos no consideran la totalidad de los bienes que proveen los bosques del país ni los enormes servicios ambientales que ofrecen.

A partir de proyecciones de la línea base de la política sectorial, se ha estimado que con el aprovechamiento sostenible de 20 millones de hectáreas de bosque de producción permanente (poco más de la mitad de los bosques de producción del país), el aporte del sector forestal a la economía nacional podría incrementarse significativamente en términos de: a) generación de empleo, ofreciendo 171.000 nuevos puestos de trabajo directo; b) incremento de la producción de madera, estimándose una producción de 10.800.000 m³ de

madera en troza ó 4.320.000 m³ de productos terminados; y c) incremento de las exportaciones, teniendo como meta alcanzar los 1.500 millones de dólares anuales dentro de los próximos diez años.

Asimismo, el fomento de un programa de reforestación de 100.000 hectáreas anuales en las regiones de Sierra y Selva puede generar además 80.000 puestos de trabajo para la mano de obra no calificada. De este modo, el desarrollo progresista del sector forestal del Perú abre un abanico de posibilidades para dar una solución integral a las aspiraciones económicas y sociales de la población rural del país.

Orientaciones de la nueva legislación

La Ley No 27308 y su reglamento, aprobado por intermedio del Decreto Supremo No 014-2001-AG, contiene propuestas de cambios y modernización en las siguientes áreas:

- enfoque participativo y descentralizador;
- reconocimiento de la diversidad de usos y usuarios del bosque;
- búsqueda de la sustentabilidad: aprovechamiento sostenible, conservación y rehabilitación del bosque;
- promoción además de control; y
- orientación hacia la efectividad de la gestión.

Además, la sustentabilidad del aprovechamiento se garantiza a través de las siguientes medidas:

- el ordenamiento del bosque según su aptitud o capacidad de uso;
- el acceso a los recursos mediante concesiones a largo plazo, con derechos y responsabilidades para los titulares, renovables automáticamente si cumplen con el manejo sostenible;
- la obligatoriedad del manejo de los bosques;
- mecanismos de seguimiento y control descentralizados;
- la promoción de la certificación forestal voluntaria; y
- la incorporación de nuevas opciones de participación en la conservación (concesiones de conservación) y otros usos del bosque (ecoturismo, productos no maderables, servicios ambientales), generando interés en el cuidado del bosque.

El Cuadro 1 muestra los principales cambios introducidos en el régimen forestal por la nueva legislación.

Brillo ulterior

Cuadro 1: Cambios introducidos por la Ley No 27308 en el régimen forestal peruano

ANTES	DESPUÉS
Enfoque primordial en la madera	Enfoque basado en la diversidad de productos y el reconocimiento de la multiplicidad de usos y usuarios del bosque
Extracción maderera desordenada mediante numerosos contratos pequeños y dispersos, de corto plazo y sin planes de manejo	Aprovechamiento forestal sostenible basado en concesiones de largo plazo con planes de manejo, dentro de bosques de producción permanente designados en el proceso de ordenamiento territorial
Administración centralizada y poco participativa	Administración compartida con varias instituciones y niveles
Excesiva intervención de la autoridad central	Mayor participación y responsabilidad del sector privado en el manejo y la gestión forestal
Ausencia de bosques de producción certificados	Marco legal que fomenta la certificación de bosques
Limitado impacto económico y social	Mejores condiciones para alcanzar un mayor impacto económico y social
Afectación de tierras de comunidades y problemas por superposiciones	Respeto por las tierras y los derechos de las comunidades nativas y campesinas

Participación y responsabilidad

Cuadro 2: Responsabilidades institucionales para la aplicación de la Ley No 27308

INSTITUCIÓN/ORGANISMO	FUNCIONES PRINCIPALES
Ministerio de Agricultura	• Normar y promover el uso sostenible de los recursos forestales • Aprobar la zonificación y clasificación de patrimonio forestal • Establecer los bosques de producción • Aprobar el plan de desarrollo forestal
INRENA	• Autoridad forestal y de fauna silvestre a nivel nacional encargada de la gestión y administración del recurso
CONAFOR (Consejo Consultivo de Política Forestal)	• Asesorar en materia de políticas y opinar sobre los planes de desarrollo y otros temas del sector
OSINFOR	• Supervisar las concesiones forestales con fines maderables • Supervisar y controlar los contratos de concesión, el cumplimiento de planes, etc.
FONDEBOSQUE (Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal)	• Financiamiento a través de mecanismos competitivos, de manejo, reforestación y otras actividades forestales
Comisión Ad Hoc	• Subasta o concurso de concesiones con fines maderables en bosques de producción permanente
Comités de Gestión	• Participar en las actividades de supervisión y control forestal • Propiciar la solución de conflictos que pudieran generarse • Salvaguardar la conservación y el uso sostenible del bosque

Temas principales

A continuación se describen los temas principales que aborda la Ley No 27308 y su reglamento.

Patrimonio forestal y ordenamiento

La nueva legislación define los bosques de producción, bosques en tierras de protección, bosques para aprovechamiento futuro (plantaciones, bosques secundarios y áreas de recuperación forestal), bosques comunales y bosques locales. Todas estas unidades, más las tierras del Estado cuya capacidad de uso mayor es forestal, constituyen el patrimonio forestal nacional y no se pueden utilizar con fines agropecuarios u otras actividades que afecten la cobertura vegetal o el uso sostenible y la conservación del recurso forestal. Además, se zonifican las Unidades de Gestión de Bosque y se crean los Comités de Gestión como mecanismos de participación de los titulares de derechos y de los gobiernos locales en la gestión forestal. En la *figura* (pág. 12) se presentan las Unidades de Aprovechamiento de la Zona 2 del Bosque de Producción Permanente de Ucayali, que abarca una superficie total de 4.089.926 hectáreas.

Acceso a los recursos

El acceso a los recursos forestales se facilita mediante concesiones, autorizaciones y permisos.

Concesiones: Designadas en áreas públicas para el aprovechamiento de madera (y otros productos si así se desea) en bosques de producción permanente; para el aprovechamiento de otros productos en bosques de producción o de protección (excluida la tala de la vegetación); y para el ecoturismo y la conservación en bosques de protección principalmente. La nueva ley estipula dos tipos básicos de concesiones madereras: i) concesiones de 10.000–40.000 hectáreas otorgadas por subasta pública; y ii) concesiones de 5.000–10.000 hectáreas basadas en un sistema de concurso público; ambos tipos de concesiones se otorgan por períodos renovables de 40 años. La ley permite también un sistema de transición para la venta de madera por parte de los pequeños extractores que no reúnan los requisitos para obtener nuevas concesiones.

Permisos: Se aplican para el aprovechamiento de madera y productos no maderables en tierras privadas o comunales y en plantaciones forestales y bosques secundarios. En las reservas forestales sólo se pueden extraer productos no maderables. También se otorgan permisos con fines de investigación.

Autorizaciones: Se aplican para el aprovechamiento en bosques secos de la costa, en asociaciones vegetales de productos no maderables y en bosques locales (bosques de hasta 500 hectáreas manejados por los gobiernos locales u otras organizaciones locales reconocidas por períodos renovables de 20 años), o para la extracción de ejemplares con fines de investigación o difusión cultural.

Condiciones de aprovechamiento

Las condiciones generales para el aprovechamiento del recurso son:

- compatibilidad con el ordenamiento territorial;
- planes de manejo elaborados y aprobados por la autoridad correspondiente;
- pago del derecho de aprovechamiento;
- presentación de auditorías e informes fidedignos y oportunos; y
- utilización del recurso para los fines autorizados.

Fauna silvestre

El aprovechamiento sostenible de la fauna silvestre con fines comerciales se realiza en zoológicos y en áreas de manejo de fauna, y el aprovechamiento sin fines comerciales puede llevarse a cabo en zoológicos, centros de rescate (para la reproducción de especies amenazadas) y centros de custodia temporal. Asimismo, se establecen distintos tipos de caza: de subsistencia, sanitaria, comercial, científica y deportiva (para las tres últimas se necesita licencia). La nueva legislación incluye disposiciones también para la identificación y protección de especies y hábitats amenazados.

Incentivos

La ley contiene medidas para incentivar la ordenación forestal sostenible entre los titulares de las concesiones. La legislación contempla una disminución del 25% en el pago del derecho de aprovechamiento por: a) certificación forestal; y b) la ejecución de proyectos integrales de extracción de recursos y de transformación (en plantas de procesamiento situadas en el ámbito regional de la concesión) y elaboración de productos de valor agregado.

Control y supervisión

La ley estipula el adecuado control y supervisión de las concesiones, autorizaciones y permisos sobre la base de los siguientes requisitos:

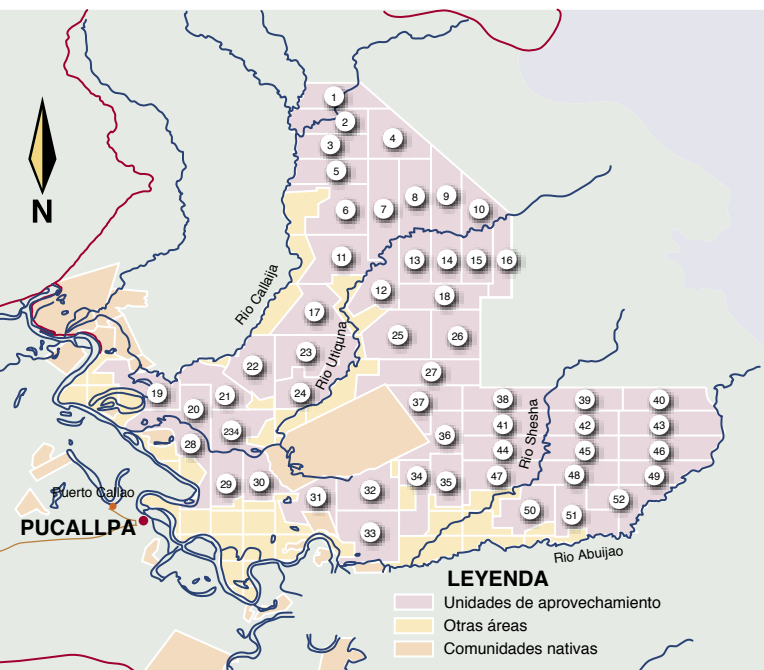
- el cumplimiento del plan general de manejo y el plan operativo anual;
- informes del titular con carácter de declaración jurada;
- supervisión por terceros;
- certificación forestal voluntaria;
- distribución de funciones entre el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y el organismo supervisor de concesiones forestales (OSINFOR) (aún no establecido);
- la participación social a través de los Comités de Gestión; y
- transparencia en el proceso de información.

Planes forestales

La ley establece expresamente la obligación de elaborar las principales herramientas de gestión del sector forestal, inclusive: un plan nacional

Ama-zonas

Unidades de aprovechamiento en la Zona 2 del Bosque de Producción Permanente de Ucayali



de desarrollo forestal, que está siendo formulado con la participación de todos los actores del sector forestal; un plan nacional de prevención y control de la deforestación; un plan nacional de reforestación; y un plan de prevención y control de incendios y plagas forestales, incluyendo la creación de un sistema nacional de prevención de incendios forestales.

Institucionalidad

La nueva legislación forestal determina las instituciones encargadas de velar por su cumplimiento e implementación, definiendo y asignando funciones específicas para cada una de ellas (ver Cuadro 2).

Políticas forestales internacionales

La nueva ley está enmarcada dentro de los lineamientos generales de los principales tratados, convenios o convenciones de las cuales el Estado peruano es parte signataria, inclusive el Convenio Internacional de las Maderas Tropicales (CIMT), los principales convenios de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES) y el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA). En particular, la ley es compatible con las principales directrices sobre ordenación forestal formuladas por la OIMT dentro del marco del CIMT.

Apoyo internacional

La nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre del Perú es el resultado de los esfuerzos profesionales e institucionales del sector gubernamental y no gubernamental durante un largo período de gestación a través de un proceso totalmente participativo. Estos esfuerzos han recibido el valioso apoyo técnico y financiero de organizaciones y organismos internacionales tales como la OIMT, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR), organizaciones bilaterales y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF).

En este notable esfuerzo, cabe destacar el fundamental apoyo recibido por el Estado peruano de parte de la OIMT, que a través del proyecto PD 42/96 (F): “Apoyo a la formulación de la Ley Forestal y de Fauna”, brindó el respaldo financiero para sufragar los gastos más importantes relacionados con la formulación de la legislación y su reglamento, y su posterior difusión. El proyecto concluyó a fines del año pasado, pero se seguirá brindando apoyo (p.ej. a través del proyecto PD 23/00 REV.4 (F) y el proyecto PD 178/02 REV.1 (F)) con el fin de desarrollar la capacidad necesaria para asegurar la ordenación forestal sostenible en la Amazonia peruana.

El camino futuro

Para la aplicación y el uso eficaz de este nuevo instrumento legal por parte del gobierno, la industria y la sociedad civil, será necesario impulsar las actividades de difusión y capacitación. Es importante promover este proceso más allá de los círculos técnicos de la administración pública forestal para impedir que se convierta en un nuevo enigma para los usuarios. Asimismo, el cumplimiento de responsabilidades por parte de las nuevas instituciones creadas por disposición de la ley, como el OSINFOR y FONDEBOSQUE, así como las tareas pendientes de elaboración de las principales herramientas de gestión del sector forestal ya mencionadas, requerirán nuevos recursos técnicos y económicos, para algunos de los cuales será preciso contar con el apoyo de la comunidad internacional.

Luego de la designación de los bosques de producción permanente, la administración forestal está continuando el proceso de concesiones forestales como una actividad prioritaria, tomando como base la experiencia obtenida en los departamentos de Madre de Dios y Ucayali, a través de la Comisión Ad Hoc creada para dicha misión. De igual forma, se viene propiciando un cambio de actitud entre los empresarios y los inversionistas privados para acceder a los beneficios de la reforestación en el contexto de la nueva legislación como actividad económica-productiva. Con tal fin, será necesario incorporar en la legislación actual algunas disposiciones relativas a los aspectos económicos, financieros y tributarios específicos con el fin de incentivar la inversión en las plantaciones. Considerando el enorme potencial de la biodiversidad del país, será necesario también fomentar y promover el uso múltiple de los bosques. En este contexto, deberán tenerse en cuenta los beneficios que brindan la conservación y el manejo de los bosques en la captura y el almacenamiento de carbono, así como para el mantenimiento de los servicios ambientales esenciales.

Toda esta gran tarea, conjuntamente con la firme participación del Estado en los foros y eventos relacionados con la agenda internacional sobre bosques, es producto de la vigencia de esta nueva legislación, con el objetivo esencial de alcanzar el desarrollo sostenible en un futuro cercano.

**Este artículo fue escrito por el personal del proyecto de la OIMT PD 42/96 (F), ejecutado por el INRENA y financiado por los gobiernos de Japón y EE.UU.*