

LA NUEVA LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE: Proceso de consulta en su aprobación y desafíos para su implementación

Entrevista a Jose Luis Capella

La recientemente aprobada Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 29763, es una norma importante no sólo por el tema que regula, sino sobre todo porque es una de las primeras, sino la primera acaso, experiencias de normas sometidas a un proceso de consulta previa a su aprobación, y para ello no necesitó de una norma de consulta previa. Es de este aspecto, y sobre todo de los desafíos que nos plantea esta nueva norma, que el Dr. Jose Luis Capella, especialista de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, conversa con Diana Alvarez en esta entrevista, que estamos seguros será importante leer con detenimiento.

1. ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES ASPECTOS A DESTACAR DE LA NUEVA LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE? ¿CUÁLES LOS PRINCIPALES LOGROS Y CUÁLES LOS PRINCIPALES CAMBIOS RESPECTO DE LA ANTERIOR?

Lo que hay que entender con la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre – Ley 29763 - es que en este momento no podemos hablar de logros, principalmente, porque aún no se ha implementado la Ley y no estamos en la condición para poder decir que hay

un cambio en la relación del hombre y el bosque, que es lo que se está buscando con esta nueva Ley Forestal. Sin embargo si encontramos un avance y logro en el proceso de aprobación de la Ley Forestal, el cual fue un proceso bastante complejo, largo y al mismo tiempo interesante. Este proceso incluyó la participación de varios actores.

La dirección forestal publicó unos cuadros del proceso de aprobación de la Ley Forestal, proceso que duró dos años. Ello es un logro importante, pues esta norma se aleja mucho de lo que pasó con la norma Decreto Legislativo 1090, la cual solo apareció un día en el peruano generando que todo el mundo saltara y rechazara esa norma por haber sido totalmente inconulta, no participativa. En este caso la Ley Forestal es muy diferente, ha partido de la Mesa 2 de trabajo, post conflicto de Bagua, ha caminado toda una cantidad de trecho para hacer participar al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, eso es un avance y un logro, de hecho perfectible.

Se ha comentado mucho el hecho de si se ha hecho la consulta bien o no, lo que es un tema muy fuerte, pero nosotros consideramos que ha habido un proceso de consulta, con iniciativa por parte del

Estado de poder acercar las poblaciones indígenas a la consulta de esta norma, lo que puede ser perfectible seguramente, pero tanto el Ministerio de Cultura como la Defensoría del Pueblo han afirmado que este fue un proceso de Consulta, obviamente sin una ley de consulta aprobada. Pero en general, más allá del tema de pueblos indígenas el proceso de aprobación de esta Ley es bastante interesante, es un logro el hecho de haber pasado del Decreto Legislativo 1090 tan poco participativo e inconsulto a un proceso en donde se ha podido recoger la participación de un conjunto de actores.

Lo que es más importante de esta ley es que abre el campo de acción, de un bosque pensado solamente en recursos maderables y extracción a una cantidad nueva de beneficios que presta el bosque y con ello a un conjunto de oportunidades a muchos usuarios, es decir, abre la cancha a que muchos más actores se relacionen con el bosque de una manera que se beneficien y que mantengan el bosque en pie.

Lamentablemente esta Ley, al haber un temor del contenido específico de cada tema, a tenido que ser una ley y parte de un reglamento al mismo tiempo, es decir, es una ley extensa en virtud a que se ha discutido cada uno de los temas a un detalle que de repente en otros sectores o con otros recursos naturales ya se ven en el reglamento, pero se debe justamente a la participación que ha habido y que en muchos casos no se quiere dejar a un reglamento cosas que son puntuales e importantes.

2. ¿CONSIDERA QUE ESTA LEY PROMOVERÁ DE MANERA EFICAZ EL APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE NUESTRO PATRIMONIO FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE? ¿POR QUÉ PIENSA ASÍ?

Esta nueva Ley es una oportunidad para que nuestros recursos forestales y de fauna silvestre sean aprovechados sosteniblemente siempre que haya una implementación seria de esta Ley, es decir, que se desarrollen cada uno de los instrumentos que se están incorporando en la norma. Por ello, sí va promover un aprovechamiento sostenible de los bosques, y ahí un dato importante la Ley 27308, que es la norma que será reemplazada una vez que se reglamente la nueva Ley y entre en vigencia, es una Ley buena que tiene una serie de cosas buenas e importantes, sin embargo el Estado en once años de vigencia la habrá implementado, desde mi punto de vista no más de un 30 por ciento, es decir, se tiene una norma buena o perfectible que no la hechas a andar o no la desarrollas. En la realidad como todo instrumento, tiene una potencialidad de ser un agente de cambio o transformación de lo que está pasando con el bosque, pero si no se usa o no se implementa va ser muy difícil y hay temas interesantes para que sí se pueda usar.

Hoy en día no estamos en la misma situación del 2000 ó 2001 en la que no había financiamiento, por ejemplo, ayer estuve en un taller en donde estaban representantes de varias organizaciones y ya se está aprobando

130 millones de soles para un proyecto vinculado al sector forestal, el tema de cambio climático y bosques abre toda una cantidad de oportunidades para financiamiento, hay 50 millones de dólares del fondo del Fondo de Inversión Forestal de Cambio Climático y Bosques que lo está manejando el BID, por su parte el gobierno de Estado Unidos también está fomentando un financiamiento fuerte para la implementación del TLC en su anexo forestal y así varios ejemplos. Pero se requiere de una política pública fuerte y de ordenar a los actores para que no sea solo una buena ley sino que se implemente en la práctica.

3. ¿QUÉ ASPECTOS DE LA LEY CONSIDERA USTED QUE PODRÍA GENERAR MAYOR DISCUSIÓN DE LA LEY? ¿POR QUÉ? ¿QUÉ HACER FRENTE A ESA PROBLEMÁTICA?

Hay un tema importante para analizar, que es la relación de los Pueblos Indígenas con la Ley Forestal, aquí me parece que más que buscarle la atención a la Ley Forestal hay que buscar las causas de esa problemática, es decir las causas subyacentes a que tu tengas en este momento algunas organizaciones todavía no conformes con el texto de la Ley y yo creo que ahí la norma tiene una potencialidad de generar un cambio positivo para los Pueblos Indígenas. Pero hay otros problemas anteriores a esta norma que no se vinculan con el texto de la misma y que el Estado tiene que afrontar de manera coherente, estos temas tienen que ver con la titulación de las tierras que no se han titulado, con cómo se relacionan los

Pueblos Indígenas con las actividades extractivas, con un verdadero proceso de consulta en el ordenamiento del bosque. Me parece que tiene que ver un eje de dialogo y considero que el momento u oportunidad perfecta para poder hacer ese dialogo, es el proceso de reglamentación de la ley forestal, en el deben participar diversos actores.

4. EN RELACIÓN CON LAS COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES ASPECTOS QUE DESTACAN EN LA NUEVA LEY?

Hay un principio que está en el título preliminar que tiene que ver con varias cosas relacionadas con los Pueblos Indígenas y creo que el que más abarca todo: es el principio de interculturalidad. Mucho se habla de consulta pero lo que está por encima es el Diálogo Intercultural que debe existir en la implementación de cualquier norma en el Perú y más aún cuando de trata de bosques, de temas forestales de fauna silvestre y servicios de los bosques. La norma ha tratado de reconocer que existen otras formas de relacionarse con el bosque, las que deben ser respetadas y valoradas en el sentido que esas formas han asegurado el mantenimiento del bosque, es decir, los peruanos tenemos que agradecerles a los pueblos indígenas el haber mantenido la cobertura de los sitios en donde ellos han vivido. Sin embargo, ahora también usan intensivamente los bosques, para lo cual tienen permisos forestales, el Estado está en la necesidad de tutelar o de cuidar que los Pueblos Indígenas usen sus

recursos con sus fines de autoconsumo o fines ancestrales como también de relacionándose con la industria forestal de una manera equilibrada.

Sabemos – por nuestros viajes justamente sobre este procedimiento de consulta - que varios temas eran críticos para los indígenas, entre ellos, el que existe un relacionamiento con madereros que dejan en perjuicio a los Pueblos Indígenas, malas prácticas en el uso del bosque que han llevado a que las industrias forestales sean un problema para los pueblos indígenas. Es entonces que este principio de interculturalidad está tratando de ver de una manera integral, que el estado peruano se relacione con los pueblos indígenas respetando y valorando su forma de usar el bosque, su forma de ordenar sus actividad, la forma como se relacionan con la fauna, etcétera.

Otro tema es que en ciertas actividades y en ciertos procesos es necesario consultar de acuerdo al Convenio 169 de la OIT, pero hay que tener una cuestión bien presente, la consulta es importante para un conjunto de actividades que incluyen el uso del bosque, pero para el caso del aprovechamiento maderable hay que considerar que lo que exige el Estado peruano es mucho más que una consulta, el único actor que puede decidir usar el bosque o la fauna de manera industrial dentro del territorio indígena es el propio indígena ahí no hay consulta, no es que alguien me pregunte yo decido y sino decido, es decir, si no quiero usar los recursos dentro del bosque nadie me puede exigir hacerlo. Esto es algo diferente

con el caso de hidrocarburos o minería por el subsuelo, el estado puede otorgar un derecho sobre el subsuelo, pero en el caso forestal el único titular de derecho sobre el bosque sobre el suelo forestal, sobre los servicios eco sistémicos y la fauna silvestre en las comunidades es la propia comunidad, ese es un tema medular para analizar en la Ley Forestal, porque mucho se habla de si se va consultar o no y en este caso no es tanto un tema de consulta sino un tema de desarrollo, derecho de desarrollo de los pueblos indígenas, ellos tienen el derecho de decidir si quieren usar el bosque o si simplemente quieren seguir relacionándose con él de manera que usan sus frutos y productos y siguen sus prácticas. Ahí, un tema importante es el de la forestería comunitaria, o sea el manejo forestal comunitario, que tiene que ver con los niveles de implementación de prácticas, otro tema importante vinculado con los Pueblos Indígenas es el de la vigilancia comunitaria, es decir cómo los pueblos indígenas pueden contribuir a cuidar su territorio (como lo han venido haciendo) y que el Estado reconozca ese factor de vigilancia comunitaria como algo importante dentro de la cadena de custodia de los recursos forestales y no olvidemos que además del tema amazónico donde los pueblos indígenas están organizados para defender sus recursos, en el caso de las comunidades campesinas vinculados con bosques están las rondas campesinas y tiene una organización y una forma de cuidar los recursos que cada vez más están estrechando lazos con la necesidad de respetar la ley, entonces ahí hay un potencial interesante.

Definitivamente hay que explicar que hay temas que no se van a solucionar con la ley forestal, la relación con la industria extractiva ya es otro mundo, otra forma de tratar las cosas, pero en caso de derechos sobre el suelo forestal sobre el bosque creo que es un avance importante la cantidad de artículos que se han colocado que no estaban en la Ley 27308.

5. LA LEY TUVO ALGUNAS CRÍTICAS SOBRE SU FORMULACIÓN Y PROMULGACIÓN EN TANTO SE EXPRESABA QUE NO FUE CONSULTADA CON LAS COMUNIDADES NATIVAS, ¿CUÁL ES SU OPINIÓN AL RESPECTO?

Yo soy testigo de excepción de este proceso, en varios momentos de ese proceso de consulta nos llamaron para poder comunicar aspectos técnicos respecto a la ley, nosotros -Sociedad Peruana de Derecho Ambiental- no somos expertos en el tema de consulta pero estábamos acompañados por el Congreso de la República, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Cultura. En realidad lo que ha habido es un proceso fuerte de información con más de ocho talleres en las localidades en donde se pidieron, en esos talleres, por lo menos a los yo asistí que fueron no menos de tres o cuatro, participaron alrededor de 200 pobladores indígenas en donde conocieron lo que decía la Ley, discutieron entre ellos y con el Congreso los puntos más importante de la norma. Luego de los talleres, las bases de las organizaciones nacionales presentes firmaron las actas en donde estaba plasmado lo que pensaban de la Ley y más que firmar actas, porque a veces se reduce eso a firmar un sí o no,

estos procesos fueron de una duración de dos a tres días en donde hubo toda una comprensión por parte de las comunidades, obviamente una ley tan compleja como esta es muy difícil comunicarla pero se hizo ese proceso que no se había hecho nunca, luego en Lima han habido talleres ya de cuatro y cinco días en donde se han recogido todo lo que pensaban las organizaciones y la propia población indígena que ha viajado desde esos sectores a estos talleres.

Entonces es una cuestión mucho más compleja de lo que a veces se trata de simplificar y yo sí creo que ha habido una intención de buena fe de hacer un proceso de Consulta, obviamente los procesos son perfectibles pero hay que tener en cuenta que las dificultades son de ambas partes. Si bien no había proceso de consulta, el Congreso trató de adaptar uno de acuerdo a la sentencias del Tribunal Constitucional y de acuerdo a lo que dice el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo trató de formar un proceso ad hoc para el caso concreto de la Ley Forestal.

Por otro lado, considero la Ley Forestal afecta a un conjunto mayor de peruanos al margen de los pueblos indígenas, por ello hubo también dos tipos de talleres, unos específicos para pueblos indígenas y otros ocho talleres para el público en general, en donde participaron bosquecinos, ribereños, colonos, etc.

Yo tengo la suerte de tener las distintas versiones de la Ley Forestal desde que esto era solamente un primer borrador y he podido ver que se ha recogido

no solo lo que está en los talleres participativos sino que el inicio de los capítulos correspondientes a Pueblos Indígenas reflejan los resultados de la Mesa de Trabajo 2, post Bagua, es decir los temas más importantes están desde ese momento en donde hubo un proceso bastante amplio desde ahí uno puede encontrar artículos casi textuales completos colocados dentro del proyecto de Ley. Obviamente hay otros temas, y en eso quiero ser enfático, pues no se solucionan con una Ley Forestal pues son reivindicaciones totalmente legítimas de las organizaciones indígenas y de los indígenas pero que no le competen a la Ley Forestal solucionar, por ejemplo, la titulación pendiente de las tierras, los derechos sobre el suelo y subsuelo. Entendemos que esto es una oportunidad que están tomando las organizaciones indígenas para buscar poner sobre la agenda temas que son gravitantes para ellas, sin embargo recalco que si encontramos dentro del texto de la Ley la marca del proceso de consulta pues hay aproximadamente entre diez y doce artículos específicamente de pueblos indígenas, así como el principio de interculturalidad que está casi transversal en toda la norma.

Quería mencionar un primer tema importante que tiene que ver con la finalidad de esta norma, que es el proceso de identificación de los bosques, el ordenamiento de los mismos y la planificación para su uso sea mucho más fina, es decir sea mucho más a detalle para que no solamente se identifique lo que el estado quiere que se haga en los bosques sino lo que está ocurriendo en la realidad y ese es un avance importante, muchas veces se ha

planificado al respecto de los bosques con el deber ser no es cierto, sin embargo si vamos al bosque no hay una zona de protección implementado sino que hay colonos adentro de las comunidades nativas que usan el bosque y esa realidad no estaba recogida en un marco normativo de manera explícita.

El segundo tema importante es que se está incluyendo dentro del texto de la Ley a más actores, es decir, más usuarios del bosque que hasta ahora no estaban identificados o mejor dicho estaban excluidos de la legalidad. Un ejemplo concreto es que se están entregando cesiones de uso para bosques remanentes y para parcelas agroforestales, quiere decir que todos los colonos y demás personas que usaban las tierras forestales haciendo un sistema agroforestal de café eran ilegales no existían para el estado. Hoy en día con esta norma tienen una oportunidad para incluirse en el marco normativo, sin embargo no solo tendrán derechos sino también obligaciones, ya no pueden deforestar más, tienen que mantener cobertura de bosques si quieren hacer café, entre otras. Por eso comenzábamos diciendo que efectivamente es una norma que trae cosas muy interesantes pero va depender mucho de cómo se ponga en el papel eso que está la realidad y viceversa.

Y lo último que quería mencionar es el tema de la institucionalidad, se está buscando una institucionalidad pública más fuerte, con un SERFOR – un Servicio Forestal – que va tratar de consolidar una política más comprensiva del tema Forestal y ahí hay una discusión sobre si esta Ley Forestal estaría dentro del

Ministerio de Agricultura, algunos dicen que podría esta dentro del Ministerio del Ambiente, otros dicen que no es el momento oportuno, pero hay una intención de crear un SERFOR más fuerte con un Sistema Nacional Forestal más fuerte.

6. LA LEY PLANTEA UNA DISTINCIÓN SOBRE LA PARTICIPACIÓN INDIVIDUAL Y COLECTIVA DE LOS INTERESADOS, EJEMPLO COMUNIDADES CAMPESINAS, ¿CÓMO DEBEMOS ENTENDER ESTE PUNTO, POR EJEMPLO QUE EN CASO QUE UN COMUNERO A TÍTULO PERSONAL QUIERA PARTICIPAR?

Un individuo puede reclamar participación como participación ciudadana, pues se debe recordar que el derecho a la Consulta Previa tiene que ver con organizaciones representativas de los Pueblos Indígenas. La forma como participan las personas individualmente, es a través de los mecanismos de participación que aparecen en la Ley, si bien el uso de recursos forestales tiene que ver con decisiones comunales en la mayoría de los casos los individuos de las comunidades son los que aprovechan el bosque.

Nosotros que visitamos bastante las comunidades nativas, no tenemos la figura clara de cuántos en una comunidad son pescadores, madereros o si se dedican a la recolección; en el caso de la Ley se está dejando abierto que la propia comunidad organice la forma en cómo aprovechar los recursos de manera individual o colectiva. Este es un tema complejo, ya que el Estado no puede decirle a una comunidad cómo

utilizar esos recursos forestales por que se estaría metiendo en la forma de cómo se organiza la propia comunidad, la que tiene además una forma ancestral de organizarse en donde no se puede imponer nada.

El Estado va a velar porque se decidan estas cosas de acuerdo a la Asamblea Comunal, que es su máximo órgano de decisión de la Comunidad, y que se priorice el respeto por la cultura en el uso de los recursos. Ahora el Estado ha intervenido en otorgar solidaridad en las obligaciones cuando un maderero quiere trabajar con la comunidad; con la antigua Ley lo que sucedía, era que el maderero trabajaba con la comunidad, hacía el plan de manejo y si, por ejemplo, destruía los bosques dentro de la comunidad solo se iba a disculpas y los que pagaban los platos rotos eran los de los pobladores, en cambio ahora se ha colocado solidaridad en eso, con el permiso forestal el maderero se casa con la comunidad, eso es un incentivo para que no haya estos tratos desiguales y también un desincentivo para que la comunidad no le venda muchas veces a los madereros que es lo que también sucede.

El permiso forestal es exclusivo de la comunidad, lo solicita la comunidad al Estado. Ordenando los permisos tenemos, que para el uso con fines domésticos, autoconsumo y subsistencia la comunidad no tiene que pedir permiso a nadie, hace uso de sus recursos simplemente. Si quiere hacer uso comercial o industrial, solo la comunidad puede pedir al Estado un permiso forestal, ese permiso incluye un plan de manejo que lo ejecuta la comunidad, ahora la comunidad

puede decidir que el que va a ejecutar ese proyecto forestal no es el propio comunero sino es un tercero que puede ser un empresario.

7. ¿AHORA CUÁLES SON LOS DERECHOS CON LOS QUE CUENTAN LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS EN MATERIA FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE? POR EJEMPLO EN CUANTO AL DERECHO DE USO DE TIERRAS.

Este es un tema de conflicto. Primero se mantiene el tema de cesión de uso, dado que la propiedad sobre los recursos naturales no es una discusión que pase por la Ley Forestal, pues los recursos están bajo el dominio del Estado por el régimen constitucional, etcétera.

En el caso de la cesión en uso y la relación de los pueblos indígenas con los derechos sobre los bosques, lo que se ha trabajado en la Ley es una aclaración de qué constituye la cesión en uso. Anteriormente la Ley Forestal no hablaba nada de cesión en uso simplemente se decía que tenía que sacar un permiso para aprovechar la madera, entonces se circunscribía el derecho sobre los bosques de las comunidades al aprovechamiento de la madera, en cambio la nueva Ley Forestal, lo que le está dando es un derecho a través de una cesión en uso pero con características ya concretas en donde la titularidad sobre los bienes y servicios del bosque está asegurada, es decir, para hacer un proyecto de carbono, de REDD, o de lo que sea, tiene que ser en beneficio de la comunidad, las reglas de un manejo forestal comunitario lo decide la comunidad.

Entonces más que cambiarle el modelo de propiedad, que era algo que en principio se buscaba, no se podía hacer dado que en una Ley no se puede discutir eso, si lo hacíamos hubiera sido rechazado por el Congreso por inconstitucional. Sin embargo, hay un avance importante en la descripción de en qué consiste esa cesión en uso y ahora todo queda en la implementación, porque lo importante será construir esto en los contratos de cesión en uso, es decir, la particularidades y detalles de la implementación de la norma van a ser que ésta sea útil y beneficiosa para los pueblos indígenas o que se mantengan en la situación de precariedad en la que se encuentra la mayoría.

Ahora bien, debemos tener en cuenta que ninguno de los derechos de aprovechamiento del bosque se puede imponer encima de territorios de comunidades nativas, estén estos titulados, busquen ser titulados o estén en proceso de ampliación de comunidades nativas, así como de áreas en trámite para el establecimiento de reservas territoriales para los pueblos en aislamiento voluntario. Con la cesión en uso (artículo 76 de la norma) se da un reconocimiento a un derecho real, exclusivo, indefinido y no transferible de las comunidades nativas sobre las tierras comunales y no agrícolas con el fin de asegurar sus usos tradicionales sobre la posesión, acceso, uso, disfrute y aprovechamiento de las tierras de producción forestal y de protección de sus recursos forestales, fauna silvestre, servicios de los ecosistemas, es decir todo.

Este derecho es casi una propiedad sin tener rótulo de propiedad, lo que pasa es que con la propiedad - algo

que también se discutió - es que no es transferible y la transferibilidad es un requisito inherente de la propiedad, pero esta no transferibilidad no es algo que ha sido impuesto por el Estado, sino que por el contrario los mismos pobladores indígenas querían que sea así, dado que hay un sesgo de decir que viene la industria a hacer minería por ejemplo y aún cuando los pobladores saben que se van a quedar sin territorio lo venden.

8. LA LEY HACE REFERENCIA (EN SU ARTÍCULO II NUMERAL 3) QUE RESPETA EL DERECHO A LOS PUEBLOS INDÍGENAS A LA CONSULTA PREVIA LIBRE E INFORMADA EN EL MARCO, ENTRE OTROS, DE LAS JURISPRUDENCIAS DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, SI TENEMOS EN CUENTA QUE EN ALGUNAS JURISPRUDENCIAS, LA CORTE, HA MOSTRADO UNA MAYOR PONDERACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS COMUNIDADES ANTE PROYECTOS DE INVERSIÓN DE TODO ÍNDOLE, ENTONCES ¿CÓMO ENTENDER LA REFERENCIA EN ESTE ARTÍCULO AL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHO HUMANOS?

En realidad, este es uno de los temas que más fueron exigidos por los Pueblos Indígenas. Lo que se está buscando aquí es básicamente tratar de acercar la lógica de las sentencias internacionales al marco de implementación de esta Ley, considero que es interesante y que tiene que ser evaluado caso por caso, pues lo que dice la norma es que se deben respetar los principios en los que están inspiradas las resoluciones

de estos casos, lo que no hay que hacer es sacar de contexto las sentencias o los precedentes que se han colocado en las sentencias.

Lo otro que hay que señalar es que al momento de ponderar estos derechos lo que va primero es la Constitución, la Ley Forestal y el marco de interpretación es el que va ser más amplio, yo espero que esta mención no sea utilizada como un instrumento para negar derechos o para bloquear temas, sino mas bien espero que se utilizada como un instrumento para llegar al espíritu de lo que buscan las sentencias de la Corte Interamericana. Hay que tener presente que en estos momentos la situación de los Pueblos Indígenas (de los que están en las partes más profundas de nuestra amazonia por ejemplo) es una situación precaria, de muchos problemas y lamentablemente hasta el momento no sean podido activar mecanismos para que el Estado llegue a esos espacios y de oportunidades concretas para que generen su propio desarrollo. Este último tema está marcado en las sentencias, es decir, que los Pueblos Indígenas puedan escoger su modelo de desarrollo, además hay que tener en cuenta que de nada nos sirve que no entre una minera si la comunidad está siendo arrasada por tala ilegal, minería ilegal destrucción de sus predios por agricultura migratoria, entre otros.

El tema de fondo aquí es como aplicamos estos principios del Convenio 169 y de las sentencias de la Corte Interamericana en algo beneficioso para la comunidad más allá de quedarnos con el discurso de que no puede entrar tal industria o inversión privada.

9. EN EL MISMO ARTÍCULO II (NUMERAL 6) SE MENCIONA EL PRINCIPIO DEL ENFOQUE ECOSISTÉMICO, ¿CÓMO DEBEMOS ENTENDER ESTE PRINCIPIO? ¿EN UNA APLICACIÓN PRÁCTICA CÓMO SE PLASMARÍA?

El enfoque ecosistémico no es nuevo, ya estaba en el Convenio de Diversidad Biológica, por ello se supone que todas las políticas vinculadas a diversidad biológica, fauna, flora, recursos hídricos, entre otros, tendrían que estar premunidos por este principio que busca integrar la visión de lo que significa el bosque con los componentes del recurso natural, tierra, agua, recursos vivos, promoción de conservación de una manera holística. Es decir, que comprenda no solamente extracción de la madera sino cómo los actores vinculados en el entorno se relacionen con los recursos que proveen los ecosistemas para que se mantenga tanto para esta generación como para las generaciones futuras; es decir, planificar la entrega de derechos y fiscalizar al mismo tiempo de tal forma que los ecosistemas sigan brindando bienes y servicios que necesitamos.

Ese es el reto de un enfoque ecosistémico, y para llevar eso a la realidad se necesita una planificación adecuada por cuencas, una planificación que vea el ordenamiento territorial, y sobre esto hay una serie de aspectos en la Ley que lo contienen. El enfoque ecosistémico está relacionado en usar los recursos sin deteriorar la capacidad de los ecosistemas para seguir proveyendo bienes y servicios, de eso se trata en general.

El cumplimiento de los planes de manejo forestal que se aprueban, es un tema importante pues lo que se está buscando es que no sean simplemente documentos que se firman y luego no ocurren en la realidad, pues el principio es que estos planes deben responder a la realidad y eso está integrado en la nueva Ley. Ahora se ha colocado un sistema de regentes, hay un proceso por promover beneficios a largo plazo para los usuarios.

Para que se cumplan estos planes y se les dé seguimiento, se tiene una primera etapa con quién los elabora, es decir que no se hagan en gabinete mientras en la realidad nunca fuiste, entonces realmente eso es un cambio que va costar, que es difícil y que va ser complicado fiscalizarlo, pero es una primera etapa. Luego de hacerse el plan y que esa persona también le diera seguimiento, para controlar que se esté cumpliendo en la realidad se involucra al OSINFOR, que mantendrá sus competencias respecto de verificar que lo que está colocado en un plan de manejo sea lo que está ocurriendo en la realidad, esa es una tarea importantísima, por ello el OSINFOR tiene que repotenciar su capacidad para poder cumplir con esa tarea. Lo cual nos lleva a que la implementación de la norma requiere no solo del concurso de una o dos instituciones sino de todas las involucradas, el OSINFOR debe repotenciarse, los gobiernos regionales que son los que van a aprobar los planes tienen que repotenciarse, pues sucedió que les pasaron las competencias sin haberles dado los recursos, entonces se requiere de mejoras importantes.

Debemos mencionar que el OSINFOR, como ente regulador, ya tenía competencias para sancionar e incluso para caducar los permisos, sin embargo esta competencia de sancionar tiene que venir acompañada de una información adecuada de lo que significa cumplir la ley, el OSINFOR será el ente que al final verificará el cumplimiento de la legalidad. No obstante, partimos de una situación en la que sabemos que hay un nivel alto de informalidad, por lo que para implementar la Ley tiene que haber un proceso adecuado de gradualidad, de entendimiento, no de permisibilidad.

Para ese proceso de implementación se ha creado un sistema que es SINAFOR, el cual va requerir del concurso de muchos actores y también del apoyo de la sociedad civil, por ello hay un Consejo Nacional Forestal, un consejo consultivo que es el CONAFOR. Se está buscando un esfuerzo de múltiples instituciones, pero al mismo tiempo cada una de esas instituciones va tener que saber cuáles es su rol, y eso está más clarificado en esta Ley Forestal, aunque hay algunos temas que serán mejor aclarados cuando salgan las resoluciones de creación de estas instituciones y la puesta en marcha de las autoridades regionales forestales.

10. LA LEY CREA EL SINAFOR, ASÍ COMO EL SERFOR O EL CONAFOR ¿QUÉ FORTALEZAS Y QUÉ OBSTÁCULOS CONSIDERA USTED REPRESENTA PARA EL MANEJO DE LOS RECURSOS FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE LA CREACIÓN DE ESTAS INSTITUCIONES? ¿CREE USTED QUE ESTÁ CLARO – Y QUE

OTRAS ENTIDADES AMBIENTALES LO TENDRÁN CLARO – LAS COMPETENCIAS ASIGNADAS EN LA LEY?

Las competencias en la mayoría de los casos están claras, hay algunos temas como la fiscalización en donde hay muchas entidades competentes, por ello creo que valdría la pena hacer un análisis del proceso para que no se pisen unas a otras, también puede que en el papel estén claras las competencias, pero al momento de llevarse a cabo se pueden confundir. Si esto sucede, entonces tendremos un conjunto de actores que van a actuar de manera ineficiente e ineficaz por qué no van a lograr el objetivo si es que no coordinan y si es que no establecen cuáles son sus rangos de acción.

Quería mencionar que algunos Comités de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre, ya están implementados, estos Comités son un espacio en donde los propios usuarios del bosque contribuyen con la gestión forestal, hasta ahora los resultados de los Comités han sido modestos, pero sí se espera que la gestión forestal llegue a una gestión mucho más cerca de la población, entonces tiene que tener un ente de coordinación que articule esto.

11. ¿CON LA ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO FORESTAL SE DECIDIRÁ EN QUE ZONAS NO SE PODRÁ REALIZAR OTRAS ACTIVIDADES NO FORESTALES, COMO LAS EXTRACTIVAS? ¿MEDIANTE ESTAS ZONIFICACIONES

SE DECIDIRÁ QUÉ ACTIVIDADES SON CONTRARIAS A LAS FINALIDADES DE CONSERVACIÓN FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE? ¿SE HARÁ UN LISTADO DE ACTIVIDADES QUE SE PUEDEN REALIZAR EN CADA ZONA?

La finalidad de las zonificaciones y del ordenamiento territorial tiene que ver con qué tipos de derechos se van a dar y en qué tipos de bosque. El tema de prohibir otras actividades no compatibles, no está relacionado con esta Ley Forestal, pero obviamente hay otros marcos que si limitan la realización de actividades extractivas (por ejemplo) si tú tienes una zona que es declarada como de protección; obviamente si alguien quiere realizar una actividad de minería de tajo abierto en una zona de protección va tener que tener o un cuidado muy especial en hacerlo o ni siquiera lo va poder hacer, es lo mismo que un área natural protegida en la que se conserva diversidad biológica o en las áreas de uso indirecto en las que no se puede tener actividad de hidrocarburos o minería, entonces sabremos qué tipo de actividades económicas se pueden realizar en esas áreas y en qué caso no serán compatibles.

12. ¿CUÁL ES EL PLANTEAMIENTO CENTRAL DE LA AUTORIZACIÓN DE DESBOSQUE?

Hay dos cosas importantes, la autorización de desbosque es cuando hay una actividad que no es forestal pero que se quiere realizar en un área

con bosque, por ejemplo, quiero pasar una línea de transmisión eléctrica y necesito pasar por el bosque en ese caso se hace una autorización de desbosque, que por un bien mayor una porción menor pequeña de bosque es afectada, entonces ahí tiene que verse el Estudio de Impacto Ambiental de la obra principal y la autorización de desbosque tiene que valorizar los bienes y servicios ambientales que se van a perder.

Esto es bien diferente al cambio de uso y hay que tenerlo bien presente, en el caso de cambio de uso lo que está trayendo la norma es una prohibición, no se puede hacer. El cambio de uso tiene que ver con que una tierra que es forestal que se quiere convertir en una chacra o una plantación de palma, entre otros, eso está prohibido, pues si la tierra es parte del patrimonio forestal no se puede hacer ese cambio. Sin embargo, si es que se determina que el suelo forestal tiene características agrícolas se puede hacer un procedimiento de cambio de uso, y en ese caso lo que exige la Ley es que haya un control, que se respete la zonificación de ecología económica, que se consulte al Ministerio del Ambiente si es que dentro de esa zona efectivamente se puede realizar el cambio de uso y que se exija un estudio de impacto ambiental. Digamos que hay un avance a en relación a casos emblemáticos en los que se hicieron cambios de uso en donde la falta de claridad hicieron que se convierta en conflictos sociales.

13. ¿CÓMO SE DEFINE Y DECIDEN LOS TÍTULOS HABILITANTES PARA LAS COMUNIDADES NATIVAS?, ¿HAY ZONAS EN LAS CUÁLES SOLO ELLOS PUEDEN TENER TÍTULOS SOBRE LAS TIERRAS FORESTALES Y FAUNA?, ¿QUÉ SUCEDE SI ALGUIEN MÁS QUIERE ESOS DERECHOS?

Las comunidades nativas tienen el derecho de solicitar un permiso para actividades de comercio o industria, este permiso lo van a solicitar en el gobierno regional si es que las competencias están transferidas, sino lamentablemente aquí en Lima o en las administraciones técnicas forestales que están funcionando todavía en provincia. Pero en la mayoría de los casos lo que va suceder es que la comunidades van a necesitar mucho apoyo técnico por parte de Estado, para poder hacer ejercicio de esos derechos. La Ley está diciendo tú tienes exclusividad, tú tienes tus derechos, no te preocupes, pero no se debe dejar de lado que muchas veces las comunidades no tienen los recursos para poder implementar estas inversiones o tienen problemas en el pago de derecho al aprovechamiento y eso quiere decir que si es que el estado deja las cosas tal y como están no va a cambiar mucho la situación, es decir, va a seguir habiendo comunidades que no hacen uso directo

de sus recursos y no aprovechan sus recurso adecuadamente por que no tiene la capacidad para hacerlo, hay unos artículos dentro de la ley que están buscando que se fortalezcan las capacidades de las comunidades para que cambien las cosas.

14. ¿EXISTE ALGÚN OTRO TEMA QUE USTED CONSIDERA IMPORTANTE COMENTAR?

Un tema importante que busca la norma es fortalecer que no se piense en el sector forestal solo como maderero, el tema de los servicios ambientales y en particular el cambio climático y los bosques es un tema que ya está empezando a tocar esta norma y eso quiere decir que las oportunidades vinculadas a reducción de emisiones procedentes de degradación y deforestación, REDD o las vinculadas a pagos por servicios ambientales de diferentes tipos que se pueden potenciar a partir de la Ley, y ese es un filón de trabajo que hay que impulsarlo fuerte desde el Ministerio de Agricultura, desde el Ministerio del Ambiente, desde la sociedad civil buscando que se valoricen los bosques no solo por la madera y fauna que tiene sino por todos los bienes y servicios que tienen para el servicio del ser humano y del mundo.