

MEMORIA DEL ENCUENTRO NACIONAL DE DERECHO FORESTAL AMBIENTAL

**Rodrigo Arce
Consultor Forestal
Facilitador del Encuentro**

Como premisa básica de partida reconocemos que nuestro discurso es producto de nuestros sentimientos que a su vez proceden de los pensamientos que tienen su matriz en los paradigmas. Quiere decir entonces que tenemos que ser capaces de reconocer con qué paradigmas, creencias o valores participamos en el discurso. Esto es importante porque si no podríamos quedarnos en la superficie o no ser capaces de desprendernos de nuestro marco institucional, profesional o personal y perdiendo de vista que lo que estamos buscando, lo cual es el sentido común, lo sensato, en el Manejo Forestal Sostenible (MFS).

La segunda premisa es que no queremos quedarnos en el diagnóstico negativo, en la queja o el lamento sino que pretendemos ubicarnos en un contexto de diálogo generativo para que podamos sinergizar esfuerzos, recursos y capacidades en torno a grandes objetivos estratégicos, convocantes, catalizadores, movilizadores. Este es el sentido de nuestra propuesta.

De ahí que movernos entre lo que es y lo que debería ser es principista y realista a la vez, con una estrategia de gradualidad que permita reconocer la verdadera estructura del país, sin perder la utopía que nos sirve para caminar. Tenemos que encontrar un balance entre lo que queremos que sea y lo posible o viable. Pero la factibilidad pasa por pensar en estrategias y mecanismos audaces y creativos.

El rol del Derecho Forestal, en un marco de buen gobierno, es operacionalizar los acuerdos sociales en la dirección del MFS, su contribución a la erradicación de la pobreza, garantizar la sostenibilidad ambiental y favorecer alianzas para el desarrollo. El Derecho Forestal tiene correlato con la gran visión forestal (existente o por construir o recrear según los diferentes actores) caso contrario termina siendo funcional al status quo. En este marco podemos tener procesos absolutamente legales pero a todas luces ilegítimos. De ello da cuenta la aplicación acrítica de la norma, la norma por la norma. Por ello se requiere establecer una buena correlación entre la responsabilidad administrativa, penal o civil.

De las ponencias nos queda claro que la actual situación forestal en el país no es un tema que se reduce a lo estrictamente técnico sino más bien es un tema predominantemente político - económico. No se trata de un tratamiento ecológico, económico o social por aislado – aunque no se prescinde de este enfoque – sino de un enfoque de ecología política que quiere decir analizar y entender las causas estructurales profundas que explican la actual situación forestal.

El tratamiento de lo social no debe llevarnos a legitimar lo ilegal, sino más bien a sensibilizarnos para encontrar salidas prudentes que permitan atacar drásticamente la exclusión. Lo social debe ser sinónimo de inclusión, pero no de afectación a los principios básicos de la sostenibilidad.

Sin embargo, debemos ser muy claros en reconocer de qué perspectiva estamos discutiendo. Si estamos asumiendo que se está llevando bien la parte técnica o si se la está llevando mal. La implementación de lo técnico tiene mucho que ver con el marco en el que se inscribe. Si es un marco adecuado entonces lo técnico es normalmente bueno o inducido a que sea bueno. Si el marco es distorsionado entonces también terminará por distorsionar lo técnico. Lo técnico (y lo tecnológico) no es socialmente neutro y está condicionado económica y políticamente. De ello dan cuenta los malabares lingüísticos y legales para extender el concepto de "valor agregado" en la aplicación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

No es sólo una cuestión de varias disciplinas o interacciones de disciplinas que giran en torno a lo forestal, también es importante que se considere un enfoque intercultural y un enfoque intergeneracional. Los jóvenes, hombres y mujeres, tienen un rol importante para velar la gestión prudente del patrimonio forestal.

El derecho forestal por sí mismo no puede resolver lo técnico. Esto pasa por asumir que lo técnico se está aplicando apropiadamente. Lamentablemente vemos que esto no siempre es así y el derecho forestal no puede construir la sostenibilidad si es que no parte de la práctica. La sostenibilidad no se construye por decreto. La sostenibilidad es producto de un proceso donde la Ley es una herramienta más, no la única.

Así vemos por ejemplo, que las buenas intenciones del modelo de manejo forestal en las concesiones se ven afectadas sensiblemente sea por normas contradictorias o porque se fuerza a las definiciones para cumplir la norma pero que en la práctica la aspiración de una nueva situación queda trunca y se ponen de manifiesto nuevas formas de hacer lo mismo pero con un concepto en apariencia más avanzado. En tal sentido, la normatividad se ve arrastrada por las tensiones y contradicciones político económicas que diluyen sus esfuerzos de contribución en la dirección del desarrollo sostenible.

La Ley tiene un rol que cumplir pero no basta por sí sola sino que requiere de un marco institucional y administrativo que haga viable el espíritu de la misma. La Ley además requiere un soporte financiero para que se pueda aplicar consistentemente. Esta es una afirmación que la debería tener presente no sólo la cooperación internacional sino también nuestros gobernantes. Dejarlo sólo a los privados o al financiamiento parcial y temporal de la cooperación internacional no ataca a fondo el problema. En este mismo contexto, es importante desarrollar una matriz propia de financiamiento para el sector forestal.

Pero la Ley también requiere ubicarse en un contexto de buen gobierno, en el que tengamos autoridades eficaces, eficientes y honestas, con ciudadanos activos que ejercen sus derechos y cumplen sus obligaciones. Buen gobierno,

que implica apelar a mecanismos de diálogo, concertación, y acuerdos sociales. Esto es, favorecer mecanismos de participación ciudadana que favorezcan un encuentro axiológico entre la norma y la ciudadanía. Es importante señalar que estamos hablando de una participación genuina en su sentido de gestión de poder en el que se supera su connotación instrumental, funcional o utilitarista.

La institucionalidad forestal está debilitada y cuestionada. Es importante recuperar su jerarquía política. Pero también es importante reconocer que la OSINFOR no puede seguir bajo el seno del INRENA porque afecta el principio de equilibrio de poderes.

La Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal, y sus expresiones regionales, independientemente de la participación estatal, deben seguir reuniéndose y proponiendo colectivamente. Aunque lo ideal supone la participación del Estado con una actitud favorable a la implementación de lo acordado, también es importante reconocer que el Estado necesita un interlocutor con propuestas integradas de la sociedad civil y el sector privado.

En consecuencia, el análisis de la realidad forestal no puede darse únicamente desde una perspectiva interna de país, sino entender las tensiones políticas y económicas a nivel global y que presionan sobre las condiciones sociales. Un buen ejemplo de ello refiere la demanda creciente de mercado que no siempre se preocupa de la procedencia de la materia prima. Ello tiene correlato por ejemplo, en el caso de madera que aparentemente sale en condiciones legales, pero que internamente sabemos se ha blanqueado en el camino con cierta permisividad institucional. Entonces, nos encontramos con casos de "legalidad" que no están contribuyendo con la sostenibilidad ambiental. Por eso, es importante favorecer un encuentro entre la legislación nacional y los acuerdos y convenios internacionales.

En el análisis de la situación también encontramos que los fenómenos sociales no se dan como polos blancos o negros, sino que existen diversos matices de grises. Tampoco las situaciones se dan de manera pura, porque existen diferentes comportamientos de los actores. Lo concreto es que la resultante final de la situación forestal es producto tanto de la correlación de fuerzas político-económicas y de las presiones externas del mercado.

La corrupción es un problema que refiere al conjunto de la sociedad, hay corruptos porque también hay corruptores y porque a veces se instala en el imaginario que no hay otra forma posible de hacer las cosas. Entonces el honesto aparece como elemento distorsionante del sistema que no tarda en ser expulsado porque afecta el equilibrio de la corrupción. De ahí la importancia de promover a todo nivel procesos de transparencia forestal.

No es que alguien esté digitando el proceso para que vaya en determinada situación sino que el producto final define un vector que acusa las profundas asimetrías que están en juego. No es sólo un Estado débil sino que los actores locales también terminan siendo arrastrados por el esquema. Este es producto de un proceso histórico donde grupos de poder económico se ven favorecidos

por el centralismo, la anomia, la informalidad, cuando no la promueven activamente.

La falta crónica de decisión política para promover el MFS se traduce en una institucionalidad forestal débil, y la baja capacidad de gestión para lograr un buen gobierno. Se entiende que para que existan condiciones de sostenibilidad las políticas tienen que ser de Estado no de gobierno. "Si no sabes a dónde vas cualquier camino te lleva".

Se puede partir de la Estrategia Nacional Forestal (ENF) que es una herramienta consensuada y tiene carácter oficial. Se reconoce que puede ser actualizada o enriquecida pero lo importante es partir de un acuerdo nacional forestal, la ENF puede tener ese carácter o ganarlo en el proceso. También es importante tomar en cuenta las diversas Estrategias Nacionales que ya existen, fusionarlas o recrearlas creativamente para que constituyan un norte claro adónde queremos ir y cómo queremos hacerlo.

Además es necesario tomar posición sobre el desarrollo rural, al que se inscribe indeliblemente el desarrollo forestal. Se reconoce que la agricultura y la silvicultura tienen un importante rol en la creación de fuentes de empleo, pero a la vez, se identifica a nivel global que el sector agricultura viene perdiendo sostenidamente su contribución a las economías nacionales por los rubros servicios y tecnología. Esta tensión tiene que ser resuelta internamente.

Adicionalmente el modelo económico mercantilista le resta responsabilidad social y ambiental. Actualmente, la comercialización se mantiene sin articularse con otros aspectos como la calidad de vida de las poblaciones y la sostenibilidad producto de las correlaciones de poder que privilegian intereses económicos, aunque estos temas no estén ausentes del discurso empresarial. De ahí que no es gratuito que haya dificultades para la institucionalización del concepto y la práctica del MFS. Ello no desconoce que ya existen algunos avances iniciales en Certificación Forestal Voluntaria (CFV).

La importante atención que se le ha dado a las concesiones forestales no ha ido a la par con las otras modalidades de acceso que existen en la legislación forestal. No se ha considerado que existe una diversidad de actores que son usuarios del bosque y que al no encontrar formas administrativas y económicas legales de vivir del aprovechamiento sostenible de los bosques son empujados a la informalidad.

Hasta ahora advertimos que prima una visión institucional y administrativa que no logra dimensionar o aquilatar en su real dimensión el impacto del marco político-económico. Es necesario aclararnos si es que vamos a legislar para un sector muy reducido de usuarios o vamos a tener que sincerar el tratamiento del tema e incluir la preocupación por los actores que han quedado excluidos del sistema y que en buena cuenta constituyen la fuente de ilegalidad. O se discute en contra de los ilegales e informales o se discute conjuntamente con éstos a fin de encontrar conjuntamente mecanismos viables que lleven a una gradual formalización de estos actores. Ello requiere audacia porque incluso va a chocar con el marco normativo existente.

Sin desconocer el valor de lo punitivo también es importante tomar en cuenta el tema de los incentivos y el acompañamiento a los que están haciendo bien las cosas (desde el marco actualmente establecido). Lograr un balance entre la sanción y el estímulo es clave para construir un modelo más realista con la estructura actual de los usuarios forestales. Se requiere además fortalecer un entorno de aprendizaje, de orientación y acompañamiento en este esquema de gradualidad en el que no sólo los usuarios están aprendiendo sino el propio Estado también.

Nos queda claro que una palabra clave se refiere a sinergia o alianzas. La compleja situación forestal requiere el concurso de diferentes actores y procesos, un trabajo multidisciplinario e interdisciplinario, cooperación interinstitucional entre el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), el Proyecto Especial de Titulación y Catastro Rural (PETT), el Ministerio Público, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Agricultura, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), entre otros. Ello implica además definir reglas claras de solución de conflictos que son parte consustancial de la dinámica social.

Frente a toda esta situación Carlos Soria nos indica que es necesario definir la política forestal que es prácticamente inexistente. La Ley no es la política forestal, tampoco las concesiones forestales representan la totalidad del proceso forestal. Soria añade si el problema es político entonces es importante tomar el poder, quiere decir, empoderar a los ciudadanos para que puedan ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones. Esto significa favorecer los procesos de diálogo y concertación para la definición de políticas y normas que sean producto de un contrato social. Lo cual implica atacar las causas profundas de la exclusión social que divide al país.

Soria nos invita además a pensar en formas de gestión y control local para llevar la toma de decisiones a los actores más cercanos al bosque. Incluso, a riesgo de que desde lo local se pueda manejar antojadizamente por el gobernante de turno, pero es la propia ciudadanía la que debe promover un buen gobierno. Los gobiernos locales y las propias comunidades deben cumplir un rol importante al respecto. Complementariamente se necesita fortalecer la gobernabilidad en sus diferentes niveles, donde un Estado eficiente pueda ponerse de acuerdo con ciudadanos activos. De ahí que es absolutamente necesario aclarar el tema de la distribución de atribuciones, funciones y competencias. Por ello, debe haber una línea matriz en la cual se conjuga apropiadamente las funciones a nivel central, regional, local e incluso comunal. La apuesta por la descentralización debe tener correlato con un diseño institucional inteligente, que contribuya a una eficaz y eficiente gestión de los recursos forestales, y que no implique nuevas fuentes de conflictos sociales por indefiniciones de competencias. En esta dirección los procesos de gestión de cuencas y de ordenamiento territorial son clave.

También es importante pensar en alianzas a nivel internacional. Por lo mismo es necesario apelar a los mecanismos de mercado para que se favorezca la comercialización de la producción forestal procedentes de bosques bien manejados o certificados.

Ignacio Lombardi nos recuerda que las condiciones para hacer manejo son: i) seguridad a largo plazo de la operación y la tenencia, ii) control sobre las operaciones forestales, iii) ambiente financiero apropiado; e, iv) información adecuada.

Para la viabilidad del MF Lombardi recomienda mínimamente:

- Respetar las áreas bajo manejo
- Respetar el área de corta anual
- No sobrepasar la corta permisible
- Respetar el DMC
- Implementar medidas de protección
- Capacitar permanentemente al talento humano
- Realizar el inventario de los recursos forestales que sustente el plan de manejo
- Implementar un aprovechamiento de impacto reducido
- Establecer objetivo de manejo realistas que respondan a la capacidad de ejecución

Ello pasa por una condición imprescindible: la conciliación de la producción forestal con la conservación.

No puede haber desarrollo forestal si es que no hay inversión en investigación y tecnología. A ello se suman procesos eficientes de gestión del talento humano. Es necesario recuperar la carrera del funcionario forestal y fortalecer mecanismos de aprendizaje continuo. En ese mismo sentido es importante potenciar un sistema nacional de información que favorezca los procesos de toma de decisiones a todo nivel.

Un punto importante también refiere a resolver el tema de la propiedad de la tierra. Las tierras agrícolas se venden como cualquier bien, más no así las tierras forestales. Tenemos que revisar los esquemas para ver si la actual forma de tenencia de tierra favorece o limita las inversiones forestales. Estas inconsistencias están provocando que los concesionarios no interioricen el concepto de propiedad de la concesión (como derecho real) e incluso existan casos de reforestadores ilegales. Otra vez, ello remite a definir de qué modelo de desarrollo forestal estamos hablando.

La ponencia de Jaime Nalvarte nos permite afirmar que sí es posible que las comunidades nativas puedan manejar sus bosques, certificarse y encontrar oportunidades para mejorar sus ingresos a partir de sus propias capacidades y recursos. Las instituciones tienen un rol de complementación a estos esfuerzos locales. Sin embargo, esta realidad puede debilitarse rápidamente si es que no

se inscribe como parte de una política forestal integral en la que la forestería comunitaria tenga atención en igualdad de condiciones a otras formas de acceso al recurso.

Conclusiones:

Respecto al objetivo de erradicación de la pobreza:

Es posible reconocer el aporte del modelo actual en términos de empleos e ingresos, lo cual no deja de ser importante. No obstante, la discusión se centra en determinar si estamos hablando de un efecto de rebalse, o estamos pensando en un modelo que genere capacidades locales de los usuarios a fin de que éstos generen sus propias opciones de gestión forestal sostenible y rentable (o una perspectiva incluyente). No quiere decir que no haya opciones diversificadas de acceso al recurso, por parte de los diferentes usuarios, sino que el sistema no logra dar cuenta de un grueso sector de usuarios forestales que constituyen la base de la ilegalidad y que terminan socavando el propio proceso de concesiones.

Respecto a la sostenibilidad ambiental:

Las evidencias que tenemos hasta ahora acusarían que el modelo forestal en vigencia no estaría garantizando la sostenibilidad ambiental, sin embargo, esta afirmación se ve relativizada porque estamos aplicando de un proceso joven, que proviene de una legislación joven, por lo cual se requeriría mayor y mejor información para hacer afirmaciones contundentes en este aspecto.

Respecto al fomento de una asociación mundial para el desarrollo en el Perú:

Construir un modelo de economía forestal exportadora, competitiva, con consideraciones de responsabilidad social y ambiental también tiene sus dificultades, porque es presa de la propia situación de baja gobernabilidad, la corrupción y la lentitud burocrática tienen un costo empresarial y ese estado permisivo para el crecimiento de las exportaciones madereras termina devolviéndole la misma moneda de ineficiencia.

Modelo actual

Derecho Forestal	Marco económico-Contexto de globalización – mercado
	Marco político
	Marco institucional
	Marco administrativo
	Campo técnico

Modelo ideal como utopía para caminar

Derecho Forestal culturalmente sensible	Contexto de globalización – mercado
	Marco político Buen Gobierno (Gestión estatal eficiente – ciudadanía activa)

	Marco económico (Público/Privado)
	Marco institucional
	Marco administrativo
	Marco técnico/tecnológico
	Occidental- Conocimientos locales

DECLARACIÓN DE LOS PARTICIPANTES DEL ENCUENTRO NACIONAL DE DERECHO FORESTAL AMBIENTAL

Nosotros los participantes del Encuentro Nacional Peruano de Derecho Forestal Ambiental reunidos para analizar la contribución del sector forestal a los objetivos de desarrollo del milenio: Erradicación de la pobreza, Sostenibilidad del medio ambiente y el fomento de una asociación mundial para el desarrollo, realizado en Lima los días 27, 28 y 29 de septiembre manifestamos lo siguiente:

Conscientes del inmenso potencial forestal que posee el Perú (aproximadamente 75% de tierras con capacidad de uso mayor forestal), el interés mundial en la conservación de estos recursos, debido a las consecuencias del cambio climático, la escasez de agua dulce y la importancia de la biodiversidad; y de la creciente demanda de los recursos forestales en el mercado internacional, entendemos que el manejo sostenible de estos recursos es indispensable. Sin embargo, reconocemos que el manejo forestal en el Perú tiene un nivel incipiente de aplicación y somos conscientes que la totalidad de áreas con aptitud forestal no son utilizadas con ese uso.

Concientes que la aprobación de la Estrategia Nacional Forestal – ENF no ha sido asumida por los actores forestales, incluso por el propio Estado, lo cual implica la ausencia de una política nacional forestal. Ello se traduce en una institucionalidad limitada y un alto nivel de informalidad en el sector. Así mismo reconocemos que existe una deficiencia de participación ciudadana que se traduce en inacción por parte de algunos actores del sector forestal. No obstante, somos conscientes del importante rol que juegan las comunidades y las poblaciones locales en el tema forestal.

Reconocemos que en los últimos 5 años el Estado Peruano ha venido creando mecanismos legales e institucionales para promover el desarrollo del sector forestal, tales como la Estrategia Nacional forestal, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su Reglamento, la creación de FONDEBOSQUE, etc. Sin embargo, estos mecanismos son insuficientes para erradicar la pobreza y contribuir a la sostenibilidad del ambiente, puesto que aún no se ha logrado un manejo sostenible de los recursos, obstaculizando mejorar la calidad de vida de la población. Reconocemos que nuestro marco jurídico-institucional debe ser fortalecido para que se convierta en una herramienta estable que contribuya de manera significativa a la lucha contra la pobreza y a la sostenibilidad del ambiente.

En tal sentido, reconocemos que nuestros retos apuntan a lograr que en el futuro nuestro país se caracterice por mantener y manejar sus boques naturales, incrementar sus plantaciones forestales, conserve sus ecosistemas, fortalezca la cadena productiva y pueda generar riqueza y bienestar con equidad de manera permanente y en armonía con el ambiente, como resultado de una conciencia y cultural forestal.

En este sentido buscamos incrementar el aporte del sector forestal dentro del PBI de 1% al 4%; exportar productos con valor agregado (segunda transformación); desarrollar un centro de investigación forestal y un sistema nacional de información forestal para favorecer la toma de decisiones; así como implementar un Plan de Educación Forestal. Por tal motivo como profesionales asumimos el compromiso de articular las diferentes propuestas existentes en el sector forestal, contribuir a lograr el empoderamiento de la población y de los diversos actores forestales del país; marcando incidencia en los políticos para impulsar una política forestal que contribuya al desarrollo humano sostenible.

En este contexto planteamos que:

- El Estado debe priorizar el sector forestal asignándole no solo un mayor presupuesto, sino un espacio importante en la agenda política del país. Es importante incluir dentro del aporte del sector forestal al PBI los productos no maderables y la fauna silvestre. Así mismo diseñar una matriz financiera apropiada al sector forestal.
- Es necesario fortalecer el proceso de Descentralización y democratización de la gestión de los recursos naturales con una apropiada delimitación de atribuciones, competencias y funciones para contribuir a la gobernabilidad de los bosques. En tal contexto es necesario establecer reglas claras para la participación ciudadana y promover mecanismos de transparencia forestal. En tal sentido es importante recuperar el importante rol que han jugado la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal y sus expresiones regionales.
- Elaborar un ordenamiento territorial sostenible económica y socialmente. Tomando en cuenta el enfoque de manejo integral de cuencas. En este contexto se plantea homogenizar un mapa nacional sobre el uso y la tenencia de tierras a fin de realizar un saneamiento legal de las áreas. Así mismo buscar alcanzar la seguridad jurídica en la tenencia de tierras en el sector forestal.
- Crear fiscalías y juzgados en temas ambientales en el ámbito nacional. Así mismo proponemos la creación de una Procuraduría Pública para temas de recursos naturales y medio ambiente.

Lima, 29 de septiembre de 2006.