

ESTADO DE LA SITUACIÓN FORESTAL EN EL PERÚ

PERÚ: EL PROBLEMA AGRARIO EN DEBATE - SEPIA X
MESA ESPECIAL

ESTADO DE LA SITUACIÓN FORESTAL EN EL PERÚ

Jessica Hidalgo



Perú: El problema Agrario en Debate, Sepia X, Mesa Especial:
Estado de la Situación Forestal en el Perú - Jessica Hidalgo. Lima,
Sepia X, 2003.

POLÍTICA FORESTAL/LEGISLACIÓN FORESTAL/MANEJO
FORESTAL/CONCESIONES FORESTALES/PERÚ

Esta publicación ha sido posible gracias a la Fundación Mac Arthur Grant N° 00-61298

© Seminario Permanente de Investigación Agraria
Jr. León de la Fuente 110, Lima 17
Telefax (511) 264-3063
E-mail: sepia@sepia.org.pe
Web: <http://www.sepia.org.pe>

ISBN: 9972-9257-2-2

Impreso en el Perú
Primera edición, Noviembre de 2003
300 ejemplares
Producción Editorial SEPIA
Corrector de Estilo : Sara Mateos
Carátula: Icono

Hecho el depósito legal : 1501052003-6786

Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este libro por cualquier medio sin permiso del Seminario Permanente de Investigación Agraria.

CONTENIDO

Presentación	9
Estado de la situación forestal en el Perú Jessica Hidalgo	13
Comentarios:	
José J. Dancé Caballero	45
Elsa Galarza	48
Bibliografía	51

PRESENTACIÓN

Los bosques son una fuente de vida es el título que encabeza el pronunciamiento final emitido con ocasión del XII Congreso Forestal Mundial celebrado a finales del mes de setiembre del 2003 en la ciudad de Québec, Canadá. El mismo se acota seguidamente de manera expresa: *Fuente de vida para el planeta y para su gente*, intentando con ello subrayar la necesidad de entender el futuro de los bosques no sólo como enclaves aislados dentro de paisajes más extensos sino también insertos en una agenda social clara.

Las sociedades dependen de los bosques y tienen responsabilidades ante el aporte vital que ellos representan pero, al mismo tiempo, los bosques contienen un potencial enorme para el desarrollo de los países, para la creación de medios de vida para las comunidades locales y, en definitiva, para el alivio de la pobreza.

A este objetivo de conseguir armonizar ambas perspectivas en el largo plazo, es al que apuntan los principios, prácticas y herramientas que se han ido desarrollando para el manejo de los bosques tanto a nivel global como a nivel nacional, especialmente desde el año 2000, cuando con la promulgación de la actual ley forestal se definieron las bases de una nueva política forestal para el Perú.

Esta necesidad de buscar una mayor integración entre la sociedad y sus bosques se hace más evidente en el Perú, si consideramos que nuestro país ocupa el noveno lugar en el mundo en cuanto a superficies boscosas y el segundo lugar en América Latina. Más del 70% del territorio del Perú se encuentra cubierto de bosques y se entiende que el 38% de la capacidad de uso mayor de la tierra estaría destinado a la producción forestal (frente a un 42% destinado a protección; 14% a pastos; 4% a cultivo en limpio; y 2% a cultivo permanente).¹

1 Datos extraídos de la Estrategia Nacional Forestal. Perú 2002-2021.

No obstante, un entendimiento lejano de lo que el aprovechamiento de las tierras con aptitud forestal puede significar, hace que el valor del recurso forestal no se vea reflejado adecuadamente en las economías locales, ni considerado como un verdadero potencial para el desarrollo a nivel nacional, lo que se ve expresado en la mínima contribución de la actividad forestal al PBI del país, estimada en aproximadamente un punto porcentual.

Esta ausencia de “visión forestal” del país se habría manifestado en una tradición histórica carente de política forestal y, en la práctica, en el dominio de las prácticas extractivas erráticas y depredadoras y en la ausencia de una industria forestal consolidada, entre otros factores. Ante ello, el desafío al que se enfrenta el nuevo marco normativo forestal que se inaugura en el año 2000 con la aprobación de la Ley Forestal N° 27308 es de una dimensión considerable.

Es como resultado de esta realidad que la Estrategia Nacional Forestal para los próximos cinco años plantea la generación de una cultura y conciencia forestal entre la población para el manejo adecuado del bosque; la consolidación de las instituciones ligadas al desarrollo forestal nacional; el acceso de las poblaciones locales a los beneficios que provee el uso sostenible de los bosques y la diversificación de la actividad forestal, cadena productiva y articulación con el mercado.

Son el análisis del fracasado modelo de explotación forestal establecido en el Perú en la década de los setenta, el actual intento de reorientar la actividad forestal y la descripción de la situación legal y política del sector, a los que hace referencia el documento de Jessica Hidalgo, *Estado de la situación forestal en el Perú*, basado en su experiencia en el sector, inicialmente desde la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental y luego como miembro de la Comisión Ad-hoc del Instituto Nacional de Recursos Naturales-INRENA, a cargo del otorgamiento de las concesiones forestales.

En este sentido, la mencionada investigación es un aporte significativo en el intento de comprender la real situación del sector y la magnitud del reto que le toca enfrentar. La autora nos conduce por un recorrido que va desde la situación creada por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre aprobada en 1975, hasta lo perverso de las autorizaciones para el aprovechamiento forestal en superficies menores a 1,000 ha –fuente de situaciones probadas de corrupción y fraude y de prácticas forestales insostenibles–, y el análisis de las novedades que el nuevo marco normativo desarrollado a partir de la Ley N° 27308 viene instaurando, en un afán por promover las conductas de manejo forestal sostenible y la competitividad en el sector, que vienen caracterizando el manejo forestal a nivel internacional.

Si bien la autora señala las deficiencias y las limitaciones de las que padece el nuevo sistema, también reconoce los esfuerzos por crear un sistema de aprovechamiento forestal bajo los principios de ordenamiento forestal, dentro de lo que se define como el patrimonio forestal de la nación; el manejo forestal sostenible; la transparencia en el

acceso y otorgamiento de derechos; el reconocimiento de los diversos productos y servicios que el bosque ofrece, bajo un marco institucional que le sirva de soporte.

El Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA), como un espacio de reflexión y discusión de los resultados de la investigación agraria, rural y de medio ambiente en el país, creyó conveniente invitar a Jessica Hidalgo a presentar una ponencia sobre el estado de la situación forestal en el Perú con ocasión del SEPIA X realizado en Pucallpa en agosto del 2003, no sólo por la importancia del tema y su presencia en la agenda pública nacional, sino por el debate generado, de un lado, por un sector que apuesta al éxito del sistema y los consecuentes beneficios que éste generará a mediano plazo, y de otro, por aquellos que consideran que no beneficia en el corto plazo a las poblaciones del entorno de los bosques.

No dudamos, por ello, que el documento que ahora se presenta será de gran ayuda al lector para una mejor comprensión del régimen forestal vigente y de las potencialidades que el nuevo marco normativo ofrece para el desarrollo forestal del país en la actualidad.

Finalmente, no me cabe más que reconocer el interés y entusiasmo que la directiva del SEPIA a cargo de la organización del SEPIA X, presidida por Carolina Trivelli, puso para la consideración y discusión de este tema durante el seminario en Pucallpa. A su vez, agradecer al ingeniero José Dancé, de la Estrategia Nacional Forestal, y a la economista Elsa Galarza, del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, por su participación como panelistas durante el evento y la formulación de sus comentarios por escrito para ser incorporados a esta publicación.

Manuel Pulgar-Vidal
Presidente SEPIA

Lima, 21 de noviembre del 2003

ESTADO DE LA SITUACIÓN FORESTAL EN EL PERÚ

Jessica Hidalgo

1. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente documento es presentar el estado de la cuestión en el tema forestal, específicamente en el sector maderero, el cual se encuentra en pleno proceso de cambio a raíz del nuevo régimen de concesiones forestales con fines maderables recogido en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre del año 2000.

Para poder comprender a cabalidad el significado y la trascendencia de este proceso, el documento describe en primer lugar el régimen anterior –vigente desde 1975– y las políticas que condujeron a los problemas que todavía afectan a la actividad. Luego, se desarrolla el nuevo modelo de aprovechamiento forestal contenido en la reciente legislación forestal, sus virtudes y limitaciones, y se presenta el difícil proceso seguido para su implementación. Finalmente, se proponen recomendaciones para el éxito del modelo y la mejora de la administración forestal.

2. EL SECTOR FORESTAL EN EL PERÍODO DE 1975-2000

La norma principal referida a los recursos forestales desde 1975 hasta la reciente modificación en el 2000 era la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada mediante Decreto Ley N° 21147 del 15 de julio de 1975.¹ Dado el contexto político y económico en el que

1 Esta ley contaba además con cinco reglamentos: Reglamento de Extracción y Transformación Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 161-77-AG (07/04/77); Reglamento de Unidades de Conservación, aprobado por Decreto Supremo N° 160-77-AG (07/04/77); Reglamento de Ordenación Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 159-77-AG (06/04/77); Reglamento de Conservación de la Flora y Fauna Silvestre, aprobado por Decreto Supremo N° 158-77-AG (06/04/77); y Reglamento de Aprovechamiento Forestal en Bosques Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N° 002-79-AA (25/01/99).

se aprobó dicho régimen legal, éste tenía características que no armonizaban con el régimen económico liberal y de incentivos a la inversión privada de la última década. Sin embargo, ninguno de los gobiernos democráticos, ni siquiera el último que planteó importantes reformas en la mayoría de los sectores productivos, estableció una política clara en relación a los bosques del país. Por el contrario, se dictaron disposiciones legales que contribuyeron a generar un mayor desorden e informalidad en el sector, con el grave perjuicio para la conservación de los bosques.

De acuerdo al Decreto Ley N° 21147, los recursos forestales se consideraban de propiedad del Estado y su aprovechamiento era otorgado a los particulares mediante distintas modalidades: permisos, autorizaciones o contratos. Los bosques se clasificaban en dos grandes categorías: bosques naturales y bosques cultivados (plantaciones). A su vez, los bosques naturales se subdividían en áreas de producción y en áreas de protección. En las áreas de producción estaban los bosques nacionales y los bosques de libre disponibilidad.²

Los contratos de extracción forestal en los bosques de libre disponibilidad tenían las siguientes características: eran intransferibles, sobre superficies de hasta 100,000 ha, y tenían una duración de períodos renovables de hasta 10 años. Entre las obligaciones de los titulares de estos contratos estaban la presentación de un estudio de factibilidad técnico-económica y de una propuesta técnica,³ el uso de no menos de 20 especies maderables, el pago al Estado del precio de la madera extraída o canon forestal, un depósito como garantía, y el pago del canon de reforestación.⁴

- 2 Inicialmente los bosques nacionales se reservaron para las empresas estatales, que nunca llegaron a crearse. Por eso, en 1979 se ofrecieron a los particulares, pero bajo condiciones de aprovechamiento más estrictas. Los 38 bosques de libre de disponibilidad que se crearon cubrían una superficie de 36.8 millones de hectáreas.
- 3 La presentación de la propuesta técnica es un requisito introducido en el Decreto Supremo N° 10-95-AG (publicado el 30/04/95), una norma que levantó la suspensión para el otorgamiento de contratos en los bosques de libre disponibilidad y en los bosques nacionales decretada en diciembre de 1992. Los términos de referencia para la presentación de esta propuesta técnica fueron aprobados mediante Resolución Directoral N° 01-95-AG-DGF, publicada el 07/06/95.
- 4 Inicialmente, la Ley 21147 preveía que los titulares de los contratos de extracción forestal ejecutaran programas de reforestación, obligación que fue reemplazada en 1979 con la creación del canon de reforestación, el que se abona por metro cúbico de madera rolliza y según su valor. Los recursos recaudados por concepto de canon de reforestación son administrados por los comités de reforestación. Hasta abril de 1995, estos comités se encargaron de ejecutar directamente los programas de reforestación. Sin embargo, fueron seriamente cuestionados por el porcentaje destinado a gastos administrativos y por los bajos índices de reforestación. Es así que a partir de 1995, y hasta su liquidación en el 2000, las actividades financiadas con estos recursos se realizaban mediante contratos con personas naturales o jurídicas o mediante convenios con entidades públicas. Sólo el 15% de los recursos podía ser utilizado en tareas técnico-administrativas del respectivo comité de reforestación. De acuerdo a lo dispuesto en la vigésimo cuarta disposición complementaria del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, modificada por el Decreto Supremo N° 006-2002-AG, los recursos económicos líquidos resultantes de la liquidación de los comités de reforestación han sido transferidos un 50% al FONDEBOSQUE, para ser empleados como fondos de contrapartida para proyectos de manejo forestal, y otro 50% a la Dirección Forestal y de Fauna Silvestre, ahora Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre, para la implementación del proceso de concesiones forestales y la elaboración de planes de manejo.

Adicionalmente estaba la modalidad de contratos de extracción forestal sobre superficies menores a 1,000 ha, diseñada originalmente como una respuesta social para los pequeños extractores y para la cual no se requería presentar estudios de factibilidad técnico-económica.

En 1975, cuando se diseñó este tipo de contrato, se pensó favorecer a los pequeños extractores. Sin embargo, en la práctica, esta modalidad fue utilizada por muchos industriales y acopiadores de madera, quienes proporcionaron a los pequeños extractores capitales de trabajo, o prácticamente los contrataron como mano de obra, con la finalidad de burlar la exigencia de los planes de manejo y otras obligaciones impuestas para los contratos sobre superficies mayores a 1,000 ha. Las técnicas y herramientas utilizadas por estos pequeños extractores han ocasionado un excesivo desperdicio de madera y un irregular abastecimiento a la industria. La existencia de miles de pequeños extractores a lo largo del país, dificultó las posibilidades de control y de vigilancia por parte de la autoridad forestal debido a su dispersión, y contribuyó a la tala ilegal ya que muchos contratos se usaron para justificar la extracción realizada en zonas no autorizadas. Explica además la desvinculación entre el bosque y la industria reduciendo la eficacia y eficiencia en el sector y su competitividad. Adicionalmente, ha generado una relación casi feudal entre los llamados habilitadores y los pequeños extractores.

Esta situación se agudizó como consecuencia de las medidas adoptadas en los últimos años anteriores a la aprobación e implementación del nuevo régimen. En diciembre de 1992,⁵ se dispuso la suspensión del otorgamiento de contratos de exploración y la evaluación de los recursos forestales y de los contratos de extracción en los bosques de libre disponibilidad y bosques nacionales, con el objeto de revertir la explotación indiscriminada, la ausencia de planes de manejo forestal y la escasa reposición del recurso extraído, según lo señalado en la parte considerativa de la norma. Esta suspensión, que generó una serie de problemas para la actividad forestal, fue levantada en abril de 1995, introduciéndose algunas modificaciones para el aprovechamiento forestal a las que hemos hecho referencia entre las características de los contratos de extracción forestal.⁶

En agosto de 1996,⁷ nuevamente el gobierno cambió las reglas de juego, estableciendo la veda forestal de maderas en las cuencas de los ríos Tamaya, Perené, Putumayo, Atacuari, Yavarí, Alto Mayo, Ponaza, Sisa, Saposoa y Cumbaza, así como en los bosques de las

5 Decreto Supremo N° 051-92-AG, publicado el 22/12/92.

6 Decreto Supremo N° 10-95-AG, publicado el 30/04/95, mediante el cual se introduce la propuesta técnica y el nuevo régimen para el canon de reforestación.

7 Decreto Supremo N° 013-96-AG, publicado el 23/08/96.

provincias de Jaén y San Ignacio (en el departamento de Cajamarca) y de las provincias de Bagua y Utcubamba (en el departamento de Amazonas) y en el Bosque Nacional Biabo Cordillera Azul. Las razones para la veda fueron el incumplimiento de los planes de manejo y de los programas de reposición forestal.

Se establecieron comisiones especiales regionales con el objeto de evaluar los contratos de extracción forestal, las cuales emitieron informes recomendando la resolución de algunos contratos y, en otros casos, las medidas que debían adoptarse para solucionar los problemas identificados. Sin embargo, la veda siguió vigente y las recomendaciones de estas comisiones no se ejecutaron.

El artículo 6 de esta norma legal señaló que las direcciones regionales y subregionales agrarias debían, en un plazo de 60 días, determinar las áreas para el otorgamiento de concesiones forestales por subasta pública para el próximo corte. Este plazo no se cumplió, y en mayo de 1998,⁸ mediante la Resolución Ministerial N° 0266-98-AG, se aprobó un régimen provisional para asegurar el adecuado abastecimiento de la materia prima para la industria nacional, en tanto el Ministerio de Agricultura concluyese el ordenamiento de la actividad forestal. El primer paso de este ordenamiento suponía la zonificación por parte de las direcciones regionales y subregionales agrarias de la selva, con el propósito de determinar las zonas forestales permanentes donde se concentraría en el futuro la producción forestal sobre la base de la aplicación de planes de manejo.

Este régimen provisional autorizó a las direcciones regionales agrarias de Ucayali, Loreto y Moquegua-Tacna-Puno, así como a la subregional agraria de Madre de Dios, a otorgar contratos de extracción forestal para maderas con fines industriales y/o comerciales en superficies de hasta 1,000 ha, en áreas o cuencas previamente determinadas en el anexo 1 de dicha resolución ministerial.

Estos contratos debían vencer el 31 de diciembre de 1999. Las direcciones regionales y subregionales mencionadas, así como las direcciones regionales y subregionales de San Martín, Andrés Bello Cáceres, Inka, Libertadores-Wari, Huánuco, Cajamarca, Jaén y Puno, debían igualmente concertar con las asociaciones de productores de madera para identificar áreas complementarias al citado anexo de la resolución ministerial, proponiéndose al ministerio su inclusión, la misma que se efectuaría mediante una resolución.

Al amparo de esta resolución ministerial, se dictaron otras, estableciendo áreas adicionales a las incluidas en el mencionado anexo, exceptuándose en los casos necesarios las zonas vedadas por el Decreto Supremo N° 013-96-AG, con lo cual se llegó a tener una

8 Resolución Ministerial N° 0266-98-AG, publicada el 29/05/98.

superficie de aproximadamente 20 millones de hectáreas disponibles para pequeños contratos sobre superficies menores a 1,000 ha.⁹

En mayo de 1997, se declaró al Bosque Nacional Biabo Cordillera Azul como una zona forestal permanente (ZFP), estableciéndose un nuevo régimen de ordenamiento y aprovechamiento forestal para las áreas que se declarasen ZFP,¹⁰ aunque ésta fue finalmente la única. El régimen previsto para las ZFP era similar al régimen actual, y en el momento se vio como un proyecto piloto de lo que sería el nuevo modelo. Los bosques de producción de las ZFP se entregarían a los particulares en concesión, mediante los mecanismos y procedimientos establecidos en las normas que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos. Las concesiones dentro de los bosques de producción de una ZFP otorgaban a sus titulares el derecho de aprovechamiento forestal del área concedida. Los contratos estaban sujetos a las siguientes condiciones:

- Duración de los contratos de hasta 50 años renovables.
- Superficie de hasta 40,000 ha.
- Formulación de un plan de manejo forestal debidamente aprobado por la Dirección General Forestal del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA).
- Pago de una tarifa anual única por derecho de aprovechamiento de los recursos forestales.
- Asegurar la integridad de las áreas concedidas y mantener el régimen forestal.
- Cumplir el plan de manejo forestal y demás condiciones pactadas.
- Presentar una carta fianza bancaria (no menor a US\$ 200,000 por lote) de fiel cumplimiento de los compromisos asumidos, a favor del Ministerio de Agricultura.

Se encargó a la Comisión de Privatización (COPRI, ahora Proinversión) la conformación de una Comisión Especial de Privatización (CEPRI) encargada de conducir la subasta pública para el otorgamiento de las concesiones en la ZFP Biabo Cordillera Azul. A pesar de los importantes recursos financieros que se destinaron para los estudios de evaluación de los recursos forestales de la zona y para su promoción internacional, la falta de decisión política y la inseguridad jurídica generada por el debate en el Congreso

9 Situación totalmente distinta a la resultante de la implementación del régimen actual que busca concentrar las áreas de producción forestal, donde de las aproximadamente 7.5 millones de hectáreas ofertadas en concurso (excluyendo Loreto, cuyo concurso fue suspendido), aproximadamente 5 millones han sido otorgadas en concesión y están ahora bajo la responsabilidad de los concesionarios.

10 Decreto Supremo N° 008-97-AG, publicado el 22/05/97.

de un nuevo régimen legal impidieron que se concretara el proceso. En julio del 2000, la sexta disposición complementaria transitoria de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre dispuso que este proceso de concesión se adecuara a lo establecido en la presente ley dentro de un plazo de 45 días. Esto se hizo mediante el Decreto Supremo N° 050-2000-AG,¹¹ en el cual se declaró como bosque de producción permanente (BPP) la ZFP Biabo Cordillera Azul y se encargó a la COPRI la conducción del proceso de entrega en concesión de las unidades de aprovechamiento de este bosque. A pesar de ello, este proceso se suspendió sin mayores justificaciones desactivándose la CEPRI Biabo hasta la fecha.¹²

Las continuas marchas y contramarchas en la legislación forestal, de medidas temporales y regímenes paralelos, sumadas a un sinnúmero de proyectos de ley forestal en el Congreso, generaron en los empresarios forestales una situación de confusión y expectativa durante varios años. Durante 10 años no se otorgaron contratos forestales de extracción mayores a 1,000 ha, y en principio éstos sólo se otorgaron a favor de personas naturales,¹³ lo que incrementó la informalidad, la ausencia de manejo forestal e incluso la tala ilegal.

Adicionalmente, la organización administrativa de la gestión forestal también sufrió cambios continuos que la debilitaron. En la última reorganización del Ministerio de Agricultura, de noviembre de 1992,¹⁴ se eliminaron los órganos de línea del ministerio, entre ellos la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, y se creó el INRENA. Este último es el organismo encargado de promover el uso racional y la conservación de los recursos naturales con la activa participación del sector privado y del público en general.¹⁵ Entre los órganos de línea del INRENA se incluye la Dirección General de Forestal (DGF). El artículo 16 del primer Reglamento de Organización y Funciones del INRENA¹⁶ define a la DGF como el órgano encargado de proponer políticas, planes y normas sobre el uso sostenible de los recursos forestales y de supervisar y controlar el cumplimiento de los mismos; controlar y promover el uso racional, la conservación y preservación de los recursos forestales; y concertar, supervisar y promover el Plan Nacional de Acción Forestal. En estricto, se restringen sus facultades ejecutivas y las direccio-

11 Publicado el 07/09/2000.

12 En este punto es importante destacar que este BPP ha sido objeto de una fuerte depredación, producto de la tala ilegal, por lo que habría perdido el potencial forestal que establecía la evaluación que se realizó en dicha oportunidad.

13 Se han detectado algunos casos de contratos sobre superficies menores a 1,000 ha otorgados a favor de empresas, aunque la ley señalaba que este tipo de contratos sólo podían otorgarse a personas naturales.

14 Ley N° 25902, Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, publicada el 29/11/92.

15 Artículo 19 de la Ley N° 25902, modificado por el artículo 1 de la Ley N° 26822, publicada el 26/06/97.

16 Decreto Supremo N° 055-92-AG, publicado el 16/01/93.

nes regionales, que son los organismos facultados a otorgar los contratos de extracción forestal, ya no dependen de la DGF.

Esto cambia nuevamente en 1999, cuando mediante el Decreto Supremo N° 039-99-AG se le otorgan nuevas y amplias responsabilidades al INRENA, a través de la Dirección General Forestal, encargándole la labor de administración y gestión de los recursos forestales a nivel nacional. Esta norma legal determina que el INRENA es la entidad responsable del otorgamiento y supervisión de los contratos y permisos forestales a nivel nacional, la administración y reinversión de los recursos generados por el pago del valor de la madera al estado natural, y la emisión de las guías de transporte forestal, entre otros. Mediante el Decreto de Urgencia N° 066-99 se le encarga también los decomisos y la subasta de madera. Es en este contexto que se aprueba el nuevo régimen legal.

3. EL NUEVO MODELO DE APROVECHAMIENTO FORESTAL

Luego de varios años de discusión¹⁷ sobre un nuevo régimen para el desarrollo del sector forestal, en particular para el aprovechamiento de los recursos forestales maderables en la Amazonía, en julio del 2000 se promulgó la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308.

Si bien la actual Ley Forestal y de Fauna Silvestre se aprueba durante los últimos meses del gobierno de Alberto Fujimori, en julio del 2000, esta promulgación no responde necesariamente a una definición política del gobierno sino a los esfuerzos de los actores del sector y a la intención de la COPRI de darle un marco legal que ofreciera alguna seguridad jurídica a los interesados en participar en el proceso de subasta pública internacional que venía conduciendo para la adjudicación de concesiones forestales con fines maderables en el Bosque del Biabo.¹⁸ Por el contrario, su implementación sí es una decisión política del actual gobierno del presidente Alejandro Toledo, en especial del ex ministro de Agricultura, el ingeniero Álvaro Quijandria, quien tuvo a su cargo el sector agrario desde julio del 2001 hasta junio del 2003.

17 Este intento de modificar la legislación forestal se recogió incluso en forma expresa en normas legales, como la segunda disposición transitoria del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1990 en la cual se establece un plazo, que no se cumplió, de 60 días para modificar la Ley Forestal y de Fauna Silvestre de 1975. La ley finalmente aprobada intentó recoger las distintas iniciativas, entre propuestas de diversos congresistas, del Poder Ejecutivo y del sector privado, y fue ampliamente discutida a través de diversas audiencias públicas organizadas por el Congreso y también a través de distintos foros organizados por el sector privado. A pesar de ello, una vez aprobada fueron muchas las voces que reclamaron que no había habido suficiente debate.

18 No se conoce con seguridad a iniciativa de quién se adopta en 1997 la decisión de crear la Zona Forestal Permanente Biabo Cordillera Azul y de encargar a la CEPRI Biabo la conducción de un proceso de subasta para el otorgamiento de concesiones forestales, sin un marco legal para este modelo de aprovechamiento forestal. En un primer momento se pensó que la idea era implementar un proyecto piloto del modelo que se venía discutiendo desde 1992; sin embargo, esto nunca se manifestó en forma expresa.

Esta ley introduce una serie de conceptos básicos para un desarrollo forestal sostenible, que pretenden modificar la situación caótica de la actividad forestal anterior, a pesar de lo cual desde un primer momento fue objeto de fuertes críticas de parte de algunos sectores de la actividad privada forestal que condujeron a distintas propuestas de modificación en el Congreso, las que finalmente no lograron concretarse.¹⁹ Debe señalarse que si bien la Ley Forestal y de Fauna Silvestre incluye algunos artículos que podrían mejorarse, el nuevo sistema de aprovechamiento forestal a través de concesiones está bien diseñado y, en general, introduce conceptos que contribuirán al desarrollo sostenible del sector.²⁰

A continuación, nos referiremos a algunos elementos centrales del nuevo régimen forestal.

3.1 EL ORDENAMIENTO FORESTAL

La ley establece claramente las distintas categorías de ordenamiento dentro de lo que define como patrimonio forestal de la nación. Uno de los puntos esenciales del ordenamiento, es la concentración de las áreas para la producción forestal "preferentemente de madera", en los llamados bosques de producción permanente (BPP). Lo que se busca es aprovechar el bosque en forma sostenible y permanente. La costumbre era descremar el bosque lote por lote, extrayendo solamente las especies valiosas, para luego pedir a la autoridad nuevas áreas y continuar el mismo proceso. La respuesta contenida en la ley obliga a que los titulares de la actividad forestal se concentren en una superficie, empleando prácticas de manejo que les permita luego de los años regresar a ella y volver a aprovecharla, esta vez con mayor rendimiento.

El ordenamiento forestal se entiende como un proceso donde se deben tener en cuenta no sólo las características naturales del área, sino también su ocupación y uso actual.

19 Es importante señalar que en mayo del 2001 se llegó a aprobar un proyecto de ley, modificando la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que fue observado por el entonces presidente de la República, doctor Valentín Paniagua Corazao, y que finalmente no fue promulgado. También debe indicarse que actualmente se escuchan algunas voces, incluso en el Congreso, que insisten en la necesidad de modificar algunos aspectos de la ley.

20 Cabe destacar el peligro que significaría una propuesta de modificación de la ley para mejorar algunas de sus disposiciones, pues a la fecha todas las iniciativas de modificación presentadas han estado dirigidas a eliminar o incluir elementos que atentan contra el modelo principal de concesiones forestales. Por ejemplo, se pretende eliminar el acceso a las concesiones con fines maderables que actualmente se realiza a través de concursos o subastas públicas por la adjudicación directa, con todos los problemas colaterales de corrupción que esta conlleva; se busca introducir un sistema paralelo de aprovechamiento forestal similar al modelo de contratos de extracción sobre superficies menores a 1,000 ha, supuestamente para los pequeños extractores, que competiría en forma desleal con las concesiones y sería la ventana por la cual la mayoría de los productores forestales se "escaparía" del nuevo régimen.

A la fecha se han creado los siguientes bosques de producción permanente: el BPP Biabo Cordillera Azul y los BPP en Madre de Dios,²¹ Ucayali,²² Loreto,²³ Huánuco,²⁴ San Martín, Pasco, Cuzco, Ayacucho, Junín y Puno. Sin embargo, no toda la superficie de los bosques ha sido ofertada en los concursos que se han realizado en dichos departamentos.

Cuadro 1
BOSQUES DE PRODUCCIÓN PERMANENTE

Departamento	Superficie (hectáreas)
Loreto	14'782,302
Ucayali	4'089,926
Madre de Dios	2'522,141
San Martín	1'501,291
Huánuco	880,846
Pasco	173,068
Junín	250,555
Ayacucho	146,298
Cusco	171,644
Puno	68,387
Total	24'586,458

Fuente: INRENA, 2003.

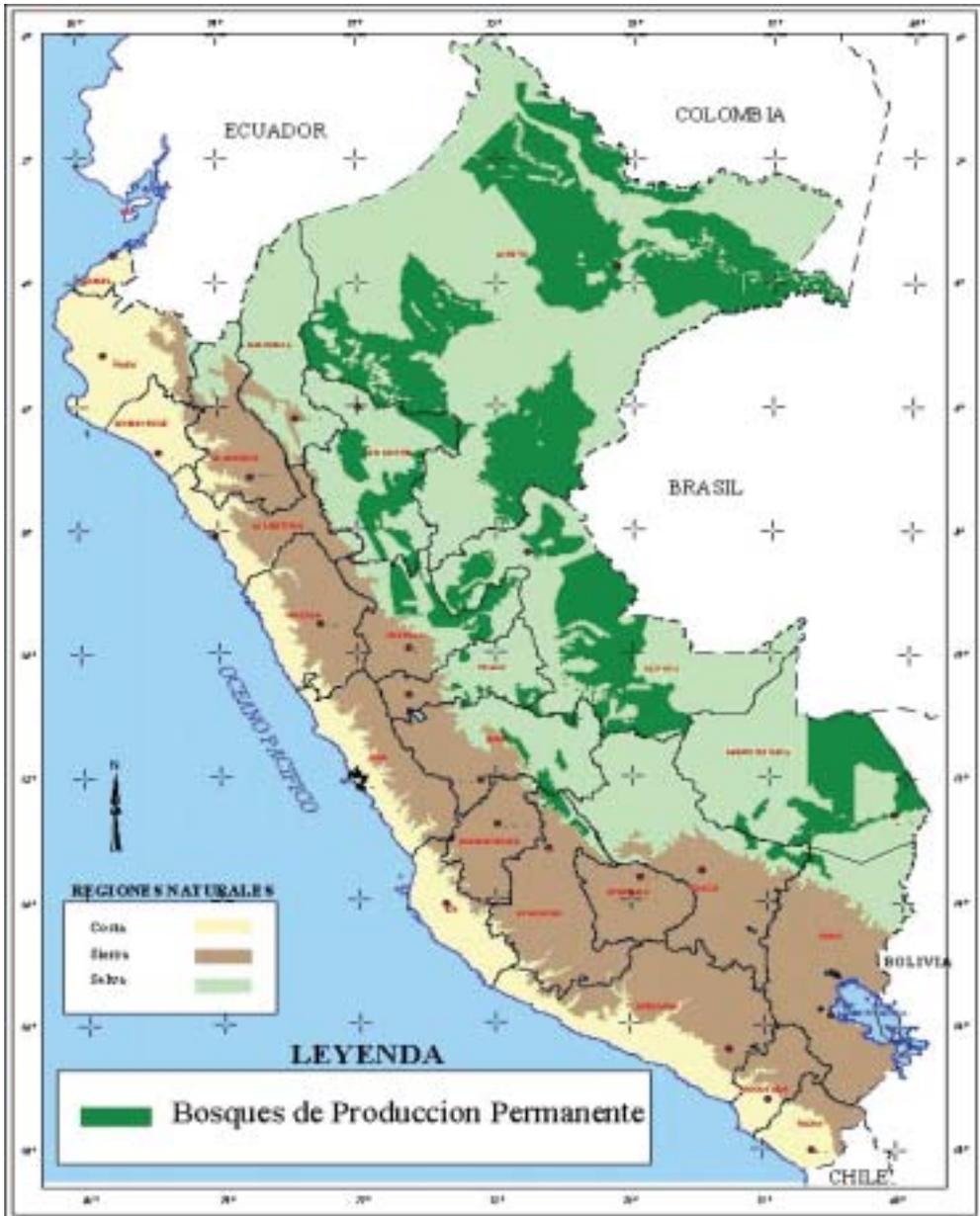
21 Resolución Ministerial N° 1351-2001-AG, publicada el 30 de noviembre del 2001.

22 Resolución Ministerial N° 026-2002-AG, publicada el 09 de enero del 2002.

23 Resolución Ministerial N° 1349-2001-AG, publicada el 30 de noviembre del 2001.

24 La creación de los BPP de San Martín, Huánuco, Pasco, Junín, Cuzco, Puno y Ayacucho fue aprobada por la misma resolución, la Resolución Ministerial N° 0549-2002-AG, publicada el 07 de junio del 2002.

Figura 1
BOSQUES DE PRODUCCIÓN PERMANENTE



Fuente: INRENA, 2003.

Una de las principales críticas al proceso de concesiones es que el ordenamiento no se haya realizado en base a la zonificación ecológica y económica (ZEE), como lo señala el artículo 9 de la ley. La Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, aprobada por Ley N° 26821, regula en su artículo 11 la ZEE en los siguientes términos: "La Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) del país se aprueba a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación intersectorial, como apoyo al ordenamiento territorial a fin de evitar conflictos de superposición de títulos y usos inapropiados, y demás fines. Dicha zonificación se realiza en base a áreas prioritarias conciliando los intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales".

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

Lo importante es que se eviten conflictos de superposición de títulos y usos inapropiados y se concilien los intereses de conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. El proceso de determinación de los bosques de producción permanente y de otorgamiento de las concesiones forestales con fines maderables ha tomado en cuenta ambos requisitos. Por un lado, se establecen disposiciones y procedimientos expresos para los casos en los que se determine la existencia de superposición de derechos de terceros adquiridos con anterioridad al establecimiento de los BPP, incluso en los casos en los que estos derechos se detecten con posterioridad a la suscripción de los contratos de concesión. De hecho, en la práctica ya se han excluido áreas de los BPP en aplicación de estos procedimientos. Por otro lado, los BPP han sido propuestos por el INRENA, luego de un proceso participativo en las distintas regiones. Sin embargo, debe reconocerse que la determinación de los BPP, los cuales han sido inscritos en los registros públicos a nombre del INRENA, y de las unidades de aprovechamiento que se ofertan en los concursos públicos, constituyen el tema que mayores problemas y conflictos genera. Las deficiencias de la información catastral y de los registros públicos, sumadas a la presencia de posesionarios sin ningún tipo de reconocimiento oficial²⁵ y a las continuas solicitudes de ampliación de áreas por parte de las comunidades nativas,²⁶ han generado continuos reclamos ante el proceso.

25 Por ejemplo, durante el proceso de concurso público en el departamento de Huanuco, un grupo de posesionarios dedicados a la agricultura en una de las unidades de aprovechamiento ofertadas, fue el que promovió la oposición al sistema, logrando convencer en un primer momento a la presidenta del gobierno regional, la señora Luzmila Templo. Este grupo incluso ha interpuesto una denuncia penal contra la comisión ad hoc encargada de conducir dicho proceso, alegando que no se han respetado sus derechos a pesar de no contar con ningún reconocimiento oficial.

3.2 EL MANEJO FORESTAL SOSTENIBLE

Según el nuevo régimen, toda persona dedicada al aprovechamiento forestal y de fauna silvestre con fines comerciales o industriales debe contar con un plan de manejo aprobado por la autoridad, el cual deberá aplicarse en forma eficiente. El INRENA elabora términos de referencia distintos para cada modalidad de concesión, permiso o autorización.²⁷ Incluso, queda abierta la posibilidad de que se elaboren términos de referencia específicos para un BPP, como ha sucedido en el caso del BPP Biabo Cordillera Azul.

En el reglamento se desarrollan con bastante detalle los planes de manejo para las concesiones forestales con fines maderables. Estos planes deberán ser elaborados por ingenieros forestales y/o personas jurídicas especializadas y registradas en el INRENA quienes, a su vez, serán responsables solidarios con el titular de la concesión por lo señalado en el plan.

Se prevé dos niveles de planificación: el plan general de manejo forestal (PGM), que proporciona el marco general de planificación estratégica y proyección empresarial a largo plazo; y el plan operativo anual (POA), que el titular deberá presentar cada año y en el cual se especificarán las actividades previstas para el año operativo y un mapa con la ubicación de los árboles a extraerse.

Adicionalmente, como resultado de la implementación de las concesiones forestales con fines maderables otorgadas mediante concurso público, se identificó la necesidad de permitir a los titulares de las concesiones aprovechar sus recursos durante el primer año de vigencia de la concesión, es decir mientras se trabaja en la elaboración del plan general de manejo forestal. La realidad económica de los productores forestales nacionales hace imposible que puedan sobrevivir e invertir durante un período largo sin aprovechar la madera, sobre todo considerando que aun sin aprovechar deben pagar el derecho de aprovechamiento anual por hectárea del área de la concesión. Es así que, en primer lugar, se diseñó un régimen de excepción sólo para la zafra 2002, año en que se inició la implementación del sistema de concesiones, denominado Plan de Manejo para la Zafra

26 La política del actual gobierno favorece el reconocimiento de los territorios de las comunidades nativas, por lo que se han adoptado todas las medidas necesarias para respetar sus derechos. Sin embargo, se ha detectado que algunas comunidades, influenciadas por intereses madereros, estarían solicitando áreas adicionales que realmente no requieren o no les corresponden.

27 En relación a las concesiones forestales con fines maderables, recientemente se han aprobado los nuevos términos de referencia para el plan general de manejo forestal y para el plan operativo anual, mediante Resolución Jefatural N° 109-2003-INRENA, promulgada el 08 de agosto del 2003. Además, están los términos de referencia para el plan de manejo de la zafra 2002, mediante Resolución Jefatural N° 296-2002-AG, aplicables a las concesiones otorgadas en el 2002, y los términos de referencia del plan de manejo para el primer año de vigencia de la concesión, mediante Resolución Jefatural N° 051-2003-INRENA.

2002,²⁸ y posteriormente, se ha aprobado un régimen similar para el aprovechamiento durante el primer año de vigencia de la concesión para todas las concesiones que se otorguen.²⁹

Los titulares de las concesiones forestales con fines maderables tienen doce meses desde la suscripción del contrato de concesión para presentar el plan general de manejo forestal. Es importante señalar que estos planes pueden ser modificados a iniciativa del titular de la concesión o a solicitud del Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables (OSINFOR), pero estas modificaciones requieren de la aprobación del INRENA.

En cuanto a la evaluación de impacto ambiental en las actividades forestales, se ha incluido el estudio de impacto ambiental (EIA) como parte integrante del plan de manejo. Debe quedar claro, como se señala en forma expresa en el reglamento, que el plan de manejo forestal no reemplaza al EIA, sino que este deberá integrarse al plan de manejo forestal, por lo que se han introducido aspectos específicos en el contenido del plan de manejo que responden a lo que debe contener un EIA independiente.

Para invertir en el manejo forestal, el sector privado requiere de estabilidad. Los resultados en esta actividad, especialmente en el caso de la madera, se ven a largo plazo. Por eso la ley ha previsto para las concesiones con fines maderables plazos de hasta 40 años renovables, así como una serie de incentivos al manejo forestal que garantizan la estabilidad requerida. Siempre que se cumpla con lo establecido en el plan de manejo, la concesión se renueva en forma casi automática.

Adicionalmente, el nuevo carácter de derecho real de las concesiones previstas en la Ley Forestal –similar a la concesión minera–, permite a los titulares inscribir su derecho de

28 El aprovechamiento durante la zafra 2002 se limitó a 1/20 del área de la concesión y el plan de manejo para la zafra 2002 originalmente establecía requisitos similares a los establecidos para los planes operativos anuales. La urgencia que tenían los primeros concesionarios (debido al clima de la región) de ingresar a trabajar al bosque tan pronto suscribieran su contrato de concesión, dificultaba incluso el cumplimiento de estos términos de referencia, por lo que como resultado de una propuesta trabajada en el marco de la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal, se aprobó mediante Decreto Supremo N° 048-2002-AG (publicado el 26 de julio del 2002) la oportunidad y forma en que se presentaría el plan de manejo de la zafra 2002. Es decir, se requirió que los concesionarios presentasen tres informes reportando sus actividades, los cuales al final de la zafra constituirán el plan de manejo para la zafra 2002. Si bien esta flexibilización de alguna manera atenta contra la idea de un plan, que es un instrumento de planificación y por lo tanto debería ser previo, se ha tomado en cuenta la realidad del sector, permitiendo que no se interrumpa la producción forestal y que los concesionarios se concentren en hacer planes generales de manejo forestal bien trabajados y POAS para la segunda zafra, en lugar de presentar documentos hechos a la carrera a fin de cumplir con el "requisito" y poder iniciar el aprovechamiento de la madera.

29 El Decreto Supremo N° 013-2003-AG autoriza al INRENA a establecer los términos de referencia para el aprovechamiento durante el primer año de vigencia de la concesión. Los términos de referencia que han sido aprobados por la Resolución Jefatural N° 051-2003 recogen los mismos términos de referencia que aquellos del plan de manejo para la zafra 2002.

explotación y ofrecerlo en garantía y acceder así a créditos bancarios. Esta nueva disposición era una grave carencia de la ley anterior que impedía registrar en los balances de las empresas, como parte del activo, la concesión otorgada por el Estado. El INRENA acaba de suscribir un convenio de cooperación con la SUNARP a efectos de trabajar en el registro público de las concesiones forestales.

3.3 ACCESO A LAS CONCESIONES FORESTALES CON FINES MADERABLES

Otro de los aspectos importantes de la ley, se refiere al acceso a través de subastas públicas para las concesiones de 10,000 ha a 40,000 ha, y de concurso público para las concesiones de 5,000 ha a 10,000 ha. Como ya se indicó, algunos productores forestales exigen el procedimiento del acceso directo: se presenta una solicitud y la autoridad otorga la concesión. Esta forma de obtener una concesión incentiva la corrupción y los arreglos entre los funcionarios y los solicitantes. La nueva ley, mediante un procedimiento de subasta o concurso público, busca mayor transparencia y competencia entre los interesados.

Un elemento importante de las concesiones, en general, y de la concesión forestal con fines maderables, en particular, es que son concesiones a exclusividad, es decir, no pueden otorgarse otras concesiones aunque sea para fines forestales distintos, ni permisos o autorizaciones sobre una misma superficie.³⁰ El titular de la concesión forestal con fines maderables puede, sin embargo, contratar con terceros para que aprovechen otros recursos forestales dentro de su concesión, siempre que lo incluya en su plan de manejo, puesto que para el Estado, él es el único responsable de lo que suceda en el área de la concesión. Luego se tratará con mayor detalle los resultados de los concursos realizados a la fecha.

3.4 INCENTIVOS AL MANEJO FORESTAL SOSTENIBLE

Sin perjuicio de otros incentivos futuros que serán necesarios para hacer realidad el manejo forestal sostenible y la conservación de los bosques, la Ley No. 27308 contempla dos casos en los cuales los titulares de las concesiones se benefician con una reducción porcentual del derecho de aprovechamiento que deben pagar al Estado.

30 La Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley No. 26821 publicada el 26 de junio de 1997, establece en su artículo 25 que pueden concederse diversos títulos de aprovechamiento sostenible sobre un mismo recurso natural y que, en esos casos, la ley deberá establecer la prelación de derechos y demás normas necesarias para el ejercicio efectivo de tales derechos. La opción para el sector forestal y de fauna silvestre ha sido descartar en forma expresa esa posibilidad. Por su parte, el artículo 26 de la misma ley orgánica establece que el derecho de aprovechamiento sostenible sobre un recurso natural no confiere derecho alguno sobre recursos naturales distintos al concedido que se encuentren en el mismo entorno, lo que parecería contradecir lo dispuesto en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Sin embargo, este artículo se refiere a distintos recursos naturales, es decir, sobre el mismo entorno se podrían otorgar derechos para el aprovechamiento de recursos naturales distintos a los recursos forestales y de fauna silvestre, lo que podría generar conflictos, razón por la cual resulta sumamente importante el ordenamiento territorial del país, proceso que actualmente está conduciendo el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM).

El primero contempla proyectos integrales que incluyan la transformación en plantas de procesamiento ubicadas en el ámbito regional de la concesión y la comercialización de productos forestales con valor agregado. Así, se promueve la vinculación entre el concesionario del bosque y las plantas de transformación. Actualmente existe un divorcio entre los que se dedican a la extracción forestal y los que se dedican a la transformación y el comercio: no hay responsabilidad en la cadena, lo que genera problemas de abastecimiento y dificultades para atender la demanda de los mercados nacional e internacional.

El segundo caso se presenta cuando los concesionarios logran la certificación forestal voluntaria. Esta certificación les permite acceder a los exigentes mercados internacionales y, por otro lado, permite al Estado corroborar que estén cumpliendo con el manejo sostenible del área.

Vinculado a este tema está el incentivo al aprovechamiento integral de los bosques, previsto en el nuevo régimen para los titulares de las concesiones forestales con fines maderables. En este tipo de concesiones, los derechos de aprovechamiento que los titulares deben abonar al Estado se fijan contractualmente por hectárea. El INRENA determina un valor base y luego el interesado presenta su oferta económica, la que de recibir la buena pro se constituirá en el derecho de aprovechamiento que deberá pagar anualmente.

En la medida que el derecho de aprovechamiento se fija por hectárea, el aprovechamiento de una mayor variedad de especies forestales maderables y de productos no maderables o de mayores volúmenes –siempre que estén previstos en los planes de manejo correspondientes– no incrementará el valor del derecho a pagarse y, por lo tanto, redundará en beneficio del titular de la concesión. Se tiene previsto que, como resultado de las actividades de manejo, el titular podrá aprovechar cada vez mayores volúmenes, lo que no implicará un incremento proporcional en el derecho de aprovechamiento, ya que esto constituiría un desincentivo al manejo forestal sostenible. Esto no significa un perjuicio para el Estado, pues la mayor producción del área lo beneficiará económicamente en forma indirecta a través del impuesto a la renta, las divisas producto de las exportaciones y la generación de empleo, entre otros.³¹

Por otro lado, sólo para los primeros cinco años de la concesión, con el objeto de promocionar el modelo y apoyar a los productores que deciden asumir el reto que éste significa, se ha aprobado un programa promocional³² que introduce descuentos al derecho de aprovechamiento, tal como figura en el cuadro 2.

31 El artículo 71 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre hace referencia a un índice de reajuste para los derechos de aprovechamiento, cuya intención es mantener el equilibrio económico; no es una modificación en función a la mayor producción del área.

32 En el 2002 fue el INRENA quien, mediante la Resolución Jefatural N° 069-2002-INRENA, aprobó el programa promocional para las concesiones otorgadas durante el 2002, con el objeto de promocionar el modelo y

Cuadro 2

DESCUENTOS AL DERECHO DE APROVECHAMIENTO

Años	1	2	3	4	5
Descuento	40%	40%	30%	20%	10%

3.5 ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FORESTAL

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre establece un nuevo sistema de organización de las instituciones públicas a cargo de la gestión forestal, con la idea de distribuir las distintas funciones a fin de lograr mayor transparencia y limitar las posibilidades de corrupción.

El Ministerio de Agricultura (MAG) tiene a su cargo las funciones políticas y normativas. La ley en forma expresa señala al MAG como el órgano normativo y promotor del uso sostenible y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre. El INRENA, por su parte, mantiene las funciones ejecutivas y técnicas. La ley establece que el INRENA es el órgano encargado de la gestión y administración de los recursos forestales y de fauna silvestre a nivel nacional.

La ley crea el Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables (OSINFOR), responsable de supervisar y controlar el cumplimiento de los contratos de concesión forestal con fines maderables. El OSINFOR pertenece a la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) y tiene autonomía funcional, técnica y administrativa. A pesar de existir una propuesta de reglamento de organización y funciones del OSINFOR preparada en el INRENA, hasta ahora este tema no ha sido priorizado por la PCM, y en tanto no se incluya en el presupuesto de la República, no podrá implementarse.³³ La ausencia del OSINFOR genera importantes críticas y reclamos de parte de ciertos sectores preocupados por la implementación del nuevo régimen, ya que cuestionan la capacidad del INRENA de asumir esas funciones.

apoyar a los primeros en ingresar al sistema de concesiones. Recientemente, mediante el Decreto Supremo N° 013-2003-AG, se ha autorizado al INRENA la aprobación de un programa promocional para los primeros cinco años de una concesión, el que se ha concretado con la Resolución Jefatural N° 050-2003-INRENA del 24 de junio del 2003. Esto podría tener un efecto negativo en el largo plazo, pues puede incentivar a abandonar el área de la concesión transcurridos los primeros años, cuando los descuentos son más altos, y luego concursar a una nueva área y beneficiarse de los descuentos. Será importante que se adopten las salvaguardas necesarias para evitar que esta situación ocurra.

33 Un indicio alentador de su posible implementación en el corto plazo, es la inclusión de OSINFOR en la estructura organizativa de la PCM en su recientemente aprobado Reglamento de Organización y Funciones, y el reconocido interés de la actual presidenta del Consejo de Ministros por los temas ambientales y de recursos naturales. Asimismo, se tiene conocimiento del ofrecimiento de algunas instituciones internacionales de proporcionarle apoyo financiero a OSINFOR.

De esta manera, el MAG determina los bosques de producción permanente, el INRENA otorga las concesiones forestales con fines maderables en dicho bosque,³⁴ y el OSINFOR supervisa el cumplimiento del plan de manejo forestal y los términos del contrato de dicha concesión.

Adicionalmente, con el propósito de contribuir a la definición de la política forestal y fortalecer la participación ciudadana, se crea el Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal (CONAFOR). Sus funciones son: asesorar al ministro de Agricultura en la formulación e implementación de la Política Forestal y de Fauna Silvestre; opinar respecto a la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo Forestal; evaluar el informe sobre la situación de la actividad forestal y de fauna silvestre en el país; y opinar en los demás asuntos que sean sometidos a su consideración. El CONAFOR tampoco se ha constituido, pero en cierta medida la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal y las mesas regionales han suplido esta ausencia. Se tiene previsto que una vez conformado el CONAFOR, la Mesa Nacional se integre a éste.

En relación al tema de la participación ciudadana en la gestión forestal, el reglamento prevé la figura de los comités de gestión de bosques. El representante local del INRENA y los representantes de los titulares de las concesiones, permisos y autorizaciones, conjuntamente con los representantes de los gobiernos locales o centros poblados de las comunidades nativas o campesinas, de las instituciones académicas y ambientales ubicados dentro de una unidad de gestión de bosque, conforman un comité de gestión de bosques con varias funciones entre las que destacan:

- Cautelar que las actividades de aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre que se ejecuten en el bosque sean acordes con las disposiciones de la ley y el reglamento.
- Coordinar las actividades de mantenimiento de la infraestructura común y de los servicios de vigilancia y seguridad en el área del bosque.
- Propiciar la solución de conflictos que pudieran generarse dentro del bosque bajo su responsabilidad.
- Colaborar o participar en las actividades de control y supervisión.

A la fecha se han constituido formalmente (es decir, han sido reconocidos por resolución de la Intendencia Forestal) dos comités de gestión de bosques en San Martín y están en proceso de constitución 11 adicionales también en San Martín, departamento en el cual se han organizado por distritos con la activa participación de los alcaldes, uno en Aguaytía

34 En los casos de las concesiones forestales con fines maderables de 10,000 ha a 40,000 ha, el proceso de subasta pública podrá ser conducido por la COPRI, mediante el establecimiento de una CEPRI, como se hizo inicialmente para el caso del Bosque de Producción Permanente Biabo.

organizado en función a una cuenca, y otro en Tingo María. El 11 de abril del 2003 se aprobó mediante la Resolución Jefatural N° 041-2003-INRENA el formato para la elaboración de los reglamentos internos que regirán los comités de gestión de bosques.

En cuanto a la organización del INRENA para asumir las nuevas funciones que se le han encargado a través de la Ley N° 27308, a principios de este año se aprobó un nuevo Reglamento de Organización y Funciones³⁵ con el objeto de responder a las políticas, funciones y procesos identificados como fundamentales para el adecuado manejo técnico y administrativo de los recursos naturales. Entre los órganos técnicos de línea del INRENA, está la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre, encargada de proponer políticas, planes, programas, proyectos y normas sobre el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre con participación de todos los agentes de la cadena productiva, así como de supervisar y controlar el cumplimiento de los mismos, además de proteger la diversidad biológica.

En relación a las concesiones forestales, se establecen entre las funciones de la intendencia las de realizar el seguimiento, evaluación y supervisión de las actividades de administración y control forestal y de fauna silvestre a nivel nacional y coordinar con el OSINFOR la supervisión de las concesiones forestales maderables. La intendencia tiene a su cargo las direcciones de planeamiento y promoción forestal y de fauna silvestre, de administración y control forestal y de conservación de la biodiversidad forestal y de fauna silvestre. Es en las funciones específicas, sobre todo de las dos primeras direcciones, donde se evidencia la adecuación al nuevo régimen legal. Adicionalmente, la intendencia cuenta con presencia a nivel local en todo el país, a través de las oficinas desconcentradas a cargo de un administrador técnico. Estos administradores mantienen una coordinación permanente con el representante del INRENA a nivel regional, en tanto que jerárquica, técnica y funcionalmente dependen del intendente forestal.

3.6 CERTIFICACIÓN FORESTAL VOLUNTARIA Y EL ACCESO A LOS MERCADOS INTERNACIONALES

La certificación forestal voluntaria es una iniciativa privada que consiste en el etiquetado de productos provenientes de bosques manejados, de acuerdo a principios de manejo internacionalmente aceptados. El sistema involucra dos aspectos: (i) la evaluación independiente de una operación de manejo forestal, de acuerdo a estándares ambientales, sociales y económicos; y (ii) la inspección de la cadena de custodia que involucra la verificación del flujo de productos desde la cosecha en el bosque hasta su destino final. El objetivo es asegurar a los consumidores que los productos forestales que adquieran no contribuyen a la degradación de los bosques en el mundo.

35 Decreto Supremo N° 002-2003-AG, publicado el 15 de enero del 2003.

Muchos mercados internacionales están exigiendo, por presión de los consumidores, que los productos forestales provengan de bosques manejados en forma sostenible, es decir que cuenten con una certificación otorgada por una instancia que tenga credibilidad. Si bien en estos momentos la exigencia de la certificación no es generalizada, está aumentando rápidamente. En ese sentido, es importante que nuestra legislación esté orientada hacia el manejo sostenible de los bosques y que cuente con disposiciones que promuevan los bosques manejados en general, e incluso la certificación forestal en forma específica.

La Ley Forestal y de Fauna establece que a partir del 2005 sólo procederá la comercialización interna y externa de productos forestales provenientes de bosques manejados y, como se indicó, aquellas concesiones que cuenten con certificación forestal voluntaria recibirán un descuento en el derecho de aprovechamiento.

Hasta antes de la implementación del nuevo régimen forestal, difícilmente se podía pensar en que nuestros productores forestales alcanzaran la certificación forestal voluntaria, porque el régimen de aprovechamiento forestal vigente no brindaba las condiciones para un manejo forestal sostenible, menos aún según los principios y criterios del Forest Stewardship Council (FSC).

El Consejo Peruano de Certificación Forestal Voluntaria (CP-CFV) es la institución más representativa a nivel nacional con relación a la certificación de manejo de bosques. Luego de un proceso participativo, que se inició a mediados de 1998 y que incluyó pruebas de campo, el 30 de mayo del 2002 el FSC aprobó los estándares de certificación para bosques amazónicos del Perú trabajados por el CP-CFV.

Ahora, una vez que sean aprobados los planes generales de manejo forestal, se podrá iniciar el proceso de evaluación por las empresas acreditadas para lograr la certificación. Como ya se dijo, aquellos que logren la certificación tendrán una reducción del 25% del derecho de aprovechamiento.

3.7 NUEVO ROL DEL SECTOR PRIVADO EN LA SUPERVISIÓN Y EL CONTROL

El enfoque que el nuevo régimen presenta para el tema de la supervisión y el control se basa en un rol más importante y activo del sector privado. Para este efecto se crean los comités de gestión de bosques, y se otorgan a los titulares de las concesiones una serie de facultades que antes correspondían a la autoridad forestal.

Los titulares de las concesiones tienen la obligación de presentar informes anuales con carácter de declaración jurada respecto al cumplimiento de sus planes de manejo y, específicamente, de los planes operativos anuales. Hay una presunción de buena fe respecto al contenido de los informes y su revisión por la autoridad se realiza en forma aleatoria. En el mismo sentido, los titulares de las concesiones son quienes llenan y suscriben las guías de transporte que también tienen carácter de declaración jurada. Como

es lógico, en caso de que la información proporcionada no sea cierta, la sanción será ejemplar.

Finalmente, en el reglamento se reconoce a los titulares de las concesiones como custodios del patrimonio forestal nacional, con la facultad de ejercer una autoridad preventiva para disponer –en el sitio– la suspensión inmediata de cualquier afectación ocasionada por terceros y el mantenimiento del *status quo*, hasta la intervención de la autoridad llamada por ley. El concesionario debe comunicar por escrito al INRENA la designación de las personas naturales que podrán ejercer dichas funciones. El número de personas designadas por concesión estará en función de la extensión del área.

4. LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE LAS CONCESIONES FORESTALES CON FINES MADERABLES

A la fecha se han completado siete procesos de concursos públicos en los departamentos de Madre de Dios (001-2002 y 003-2003), Ucayali (002-2002, 001-2003 y 002-2003), San Martín (004-2002) y Huánuco (005-2002), otorgándose un total de 4'930,655 ha en concesión a 281 adjudicatarios, entre personas naturales y jurídicas.

4.1 EL ROL DE LA MESA DE DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN FORESTAL

Es importante destacar el rol de la Mesa de Diálogo y Concertación Forestal (MDCF) en la implementación de este proceso. La MDCF surge a partir de una iniciativa por separado de las organizaciones de productores forestales y la Cámara Nacional Forestal (CNF), por un lado, y la Corporación Nacional de la Madera (CORMADERA), por el otro, quienes se acercan al entonces ministro de Agricultura, ingeniero Álvaro Quijandría, durante los primeros meses de su gestión con el objeto de solicitarle la modificación de la Ley N° 27308. El ministro los compromete a trabajar conjuntamente con el INRENA y empieza a elaborarse una propuesta de modificación de la ley que se pretendía fuese posteriormente presentada al Congreso como una iniciativa del Poder Ejecutivo. Los principales cambios propuestos eran:

- La reestructuración del INRENA con la presencia de un consejo directivo como órgano superior.
- El otorgamiento de todos los tipos de concesiones y la venta de tierras para plantaciones forestales, a través de concursos y subastas públicas, a cargo de la Comisión Especial de Privatización Forestal y de Fauna Silvestre (CEPRI FORESTAL).
- Nuevas categorías de ordenamiento forestal, aunque el proceso sigue atado a la ZEE.
- El carácter de contratos-ley para los contratos de concesión forestal.

- Un nuevo tipo de concesión forestal con fines maderables, la concesión participativa, recogiendo en cierta forma la modalidad de venta de vuelo forestal implementada en forma de proyecto piloto en el Bosque Nacional Von Humboldt.
- La eliminación de las concesiones para forestación y reforestación y un nuevo régimen para las plantaciones forestales que incluye la propiedad de las tierras.
- Un régimen de promoción de la inversión privada en el sector forestal que establece incluso incentivos tributarios.

En diciembre del 2002, se incorporan a este grupo de trabajo representantes de los sectores ambientalista y social, momento a partir del cual el MAG y el INRENA la reconocen, aunque no formalmente, como el espacio de diálogo y concertación forestal: la Mesa de Diálogo y Concertación Forestal. En este momento se regresa a la discusión sobre la conveniencia de modificar la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Luego de intensos debates, se lograron los siguientes acuerdos: apoyar la implementación de los concursos públicos para los pequeños y medianos empresarios y trabajar en una propuesta de modificación de la ley en dos temas específicos, el régimen para plantaciones forestales y la promoción de la inversión privada en el sector forestal.

Es así que la MDCF inició una etapa muy intensa de actividad en la cual se discutieron y acordaron varios aspectos necesarios para la implementación de los concursos públicos que luego se plasmaron en normas legales, tales como:

- La reducción del plazo mínimo de la convocatoria para los concursos públicos de 90 a 60 días calendario, con el objeto de lograr que las concesiones forestales con fines maderables se puedan otorgar antes de que se inicie la temporada de lluvias.
- La ampliación de la superficie máxima a la que pueden acceder los pequeños y medianos empresarios mediante concursos públicos. Inicialmente el reglamento preveía una unidad de aprovechamiento a nivel nacional (de hasta 10,000 ha), y actualmente se puede acceder hasta 50,000 ha a nivel nacional.
- La conformación de la comisión ad hoc encargada de conducir los concursos públicos.
- El régimen de aprovechamiento para la zafra 2002.
- El valor base del derecho de aprovechamiento, el programa promocional para los primeros cinco años y el régimen de fraccionamiento del pago anual del derecho de aprovechamiento.

Desde entonces la MDCF ha seguido trabajando con reuniones semanales, además de grupos de trabajo especiales por temas específicos. En la Mesa también se han discutido temas vinculados a la organización administrativa para el nuevo régimen, incluidos OSINFOR, CONAFOR, FONDEBOSQUE y los comités de gestión de bosques.

Hacia fines del año pasado, la MDCF identificó una serie de acciones que consideraba necesarias para el desarrollo del sector forestal y la consolidación del régimen de concesiones forestales. El llamado Plan de Gradualidad fue presentado al ministro de Agricultura quien lo aceptó y conformó una comisión encargada del seguimiento de su implementación. Esta comisión no se ha limitado sólo al seguimiento de las acciones acordadas sino que ha asumido un rol proactivo, presentando propuestas concretas para su discusión en el seno de la MDCF y por las autoridades competentes.

En forma paralela, se han conformado mesas regionales en los departamentos de Ucayali, Madre de Dios, San Martín y Huanuco, que han facilitado y coadyuvado a la implementación de las concesiones y a la búsqueda de soluciones a los diversos problemas que enfrenta el sector.

4.2 LAS COMISIONES AD HOC DE CONCESIONES FORESTALES

Mediante Resolución Jefatural N° 032-2002-INRENA, se designó a la primera comisión ad hoc de concesiones forestales con fines maderables, encargándosele la conducción de los concursos públicos en los departamentos de Madre de Dios, Ucayali y Loreto. Esta primera comisión estuvo integrada por el ingeniero Marco Romero, actual intendente forestal, el economista Rafael Galván, quien venía de trabajar en la CEPRI Biabo, y la doctora Jessica Hidalgo. En julio del 2002 se amplió la comisión, incorporándose dos miembros adicionales, la ingeniero Norma Revoredo y el economista Rafael Otero, mediante la Resolución Jefatural N° 181-2002-INRENA, así como también el ámbito de su gestión a todos los BPP a nivel nacional. Es así que esta comisión conduce los concursos públicos en San Martín y Huánuco. Con la descentralización y la instalación de los gobiernos regionales, a quienes se les transferirá la facultad de otorgar las concesiones forestales, se decidió conformar comisiones ad hoc para cada región en la que se realicen concursos públicos, de forma tal que en el 2003 se designan las comisiones ad hoc Loreto, Ucayali y Madre de Dios, con participación de representantes de las regiones, en un caso nombrados por el gobierno regional (Loreto), en otro por la mesa regional (Madre de Dios) y en el tercero por ambos (Ucayali). Debe señalarse que los miembros de la Comisión Ad Hoc Nacional participan como miembros en estas comisiones regionales.

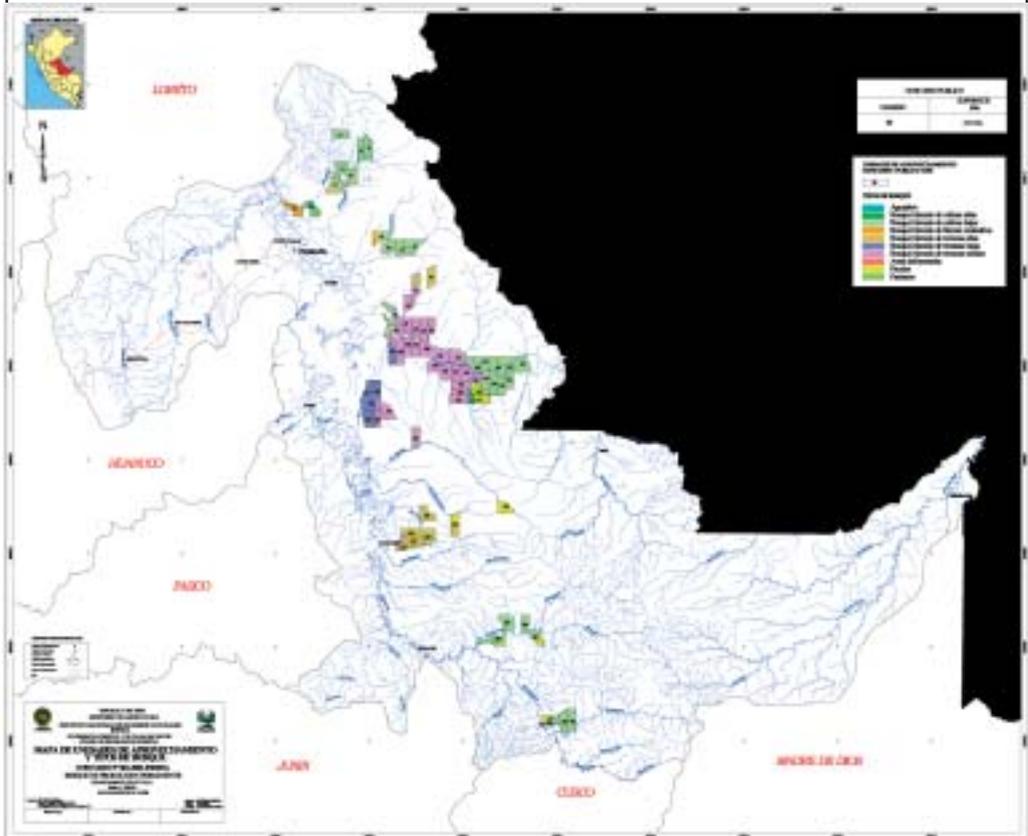
4.3 LOS CONCURSOS PÚBLICOS

Los concursos públicos se rigen básicamente por la Ley Forestal, su reglamento y las bases; en forma supletoria se aplican las disposiciones de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Las características principales de los concursos realizados a la fecha son:

- Están dirigidos a pequeños y medianos empresarios. Dos de los ocho concursos realizados a la fecha han limitado la participación sólo a pequeños empresarios: el concurso 001-2003 en Ucayali y el concurso 003-2003 en Madre de Dios.

- Se prohíbe la participación de funcionarios públicos y de sus familiares directos, así como de las personas jurídicas en las que éstos tengan participación.
- Los postores pueden solicitar hasta un máximo de 50,000 ha. Cada unidad de aprovechamiento tiene entre 5,000 ha y 10,000 ha. Sólo en tres de los ocho concursos se ha limitado a una unidad de aprovechamiento por postor: en el concurso 005-2002 de Huánuco, el concurso 001-2003 de Ucayali y el concurso 003-2003 de Madre de Dios.
- Se permite que los postores presenten hasta tres ofertas alternativas, debidamente identificadas como primera, segunda y tercera oferta. La segunda y tercera oferta sólo tienen validez cuando un postor califica y no accede a la unidad o unidades solicitadas como su primera oferta.
- Las bases incluyen las reglas y procedimientos del concurso, los modelos de documentos que debe incluir un postor en su expediente, los criterios de calificación, así como un mapa georeferenciado de las unidades de aprovechamiento ofertadas, la resolución jefatural que fija el valor base del derecho de aprovechamiento, un estudio sobre el potencial de las unidades de aprovechamiento, e información que el concesionario potencial debe conocer pues constituyen las reglas mínimas que deberá cumplir de ser favorecido con la buena pro, como son los términos de referencia para el plan general de manejo forestal, el plan operativo anual y para el plan de manejo para el primer año de vigencia de la concesión, así como el modelo de contrato de concesión. La figura N° 2 presenta el mapa de unidades de aprovechamiento del concurso N° 001-2003 realizado en Ucayali.
- Si bien el concurso está abierto a la participación de cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, los criterios de calificación favorecen a los que tienen experiencia en la actividad forestal, especialmente a aquellos que han tenido contratos de extracción forestal y a aquellos que conocen el área que están solicitando.
- Los postores deben presentar tres sobres: el sobre 1 contiene la información general del postor que permite evaluar si califica como pequeño y mediano empresario y si está incurso en alguna prohibición; el sobre 2 contiene la oferta técnica; y el sobre 3, la oferta económica.
- Los postores presentan su oferta en acto público en presencia de notarios en la fecha señalada en la convocatoria. Los notarios entregan a la comisión los sobres 1 y 2 para su evaluación, y mantienen en custodia el sobre 3 hasta que la evaluación técnica haya concluido. Sólo se evalúan las ofertas económicas de aquellos postores que hayan superado los 60/100 puntos en su oferta técnica.
- Los criterios de calificación de la oferta técnica incluyen presentación del expediente, es decir si cumplen con los requisitos formales de las bases; formalidad del postor;

Figura 2
UNIDADES DE APROVECHAMIENTO UCAYALI, CONCURSO 001-2003



Fuente: INRENA, 2003.

es decir si la empresa está debidamente constituida, tiene RUC, etc., y si está lista para suscribir el contrato de concesión en caso de ser favorecida con la buena pro; equipo y maquinaria con la que cuenta para trabajar; la que debe ser proporcional a las metas que plantea en su plan de trabajo; asistencia técnica; experiencia en la actividad de negocios; experiencia en la actividad forestal; titularidad de contratos, es decir si ha tenido contratos o permisos de extracción forestal; localización, es decir si conoce la zona que está solicitando; y finalmente el plan de trabajo en el que debe presentar lo que se propone hacer en el área que solicita, cuáles son sus objetivos, metas, especies a aprovechar y líneas de producción y las prácticas silviculturales que empleará, entre otros aspectos. El plan de trabajo debe entenderse como un plan de negocios por lo que también se debe incluir un flujo de caja, un cronograma de actividades y un plan de inversiones. Este último criterio tiene un puntaje de hasta 30/100, por lo que es una parte muy importante de la oferta técnica. Como ya se señaló, los postores deben alcanzar un puntaje mínimo de 60 puntos para que se evalúe su oferta económica y puedan acceder a una concesión, aun en el caso que no haya otro postor solicitando la misma unidad de aprovechamiento.

- La oferta económica se realiza por cada unidad de aprovechamiento solicitada y no puede ser menor al valor base aprobado por resolución jefatural, que es de 40 centavos de dólar por hectárea al año. Para el otorgamiento del puntaje por oferta económica, se procede al cálculo del puntaje asignándole 100 puntos a la oferta más alta por cada unidad de aprovechamiento y proporcionalmente el puntaje a las siguientes ofertas por la misma unidad.
- Para el cálculo del puntaje total, los puntajes por oferta técnica y por oferta económica se ponderan. En los primeros tres concursos la ponderación fue de 70% para la oferta técnica y 30% para la oferta económica, en los siguientes cuatro se redujo la ponderación de la oferta económica a 20%, y en el último de Madre de Dios, a 10%. Esto debido principalmente a la idea (sobre todo en las regiones) de que la alta ponderación de la oferta económica incentivó a los postores a presentar ofertas altas en forma irresponsable.
- Las bases han previsto la posibilidad de los postores de interponer recursos de impugnación en caso no estén de acuerdo con los resultados. Existe el recurso de reconsideración ante la propia comisión y el recurso de apelación ante la jefatura de INRENA.
- Obtenida la buena pro, los adjudicatarios tienen un plazo de 30 días para suscribir el contrato de concesión con el INRENA. De no hacerlo, se llama a la siguiente oferta válida y vigente en orden de mérito. De no haber otra oferta válida y vigente respecto de esa unidad de aprovechamiento, el INRENA puede otorgarle al adjudicatario un plazo adicional para que suscriba el contrato; de no hacerlo, se declara desierto el concurso en esa unidad.

En el cuadro 3 se presentan los resultados de los concursos realizados a la fecha. En este cuadro se puede apreciar la gran acogida que han tenido los concursos públicos y los importantes resultados en cuanto a superficie concesionada y número de personas beneficiadas.

CUADRO 3
RESULTADOS DEL PROCESO DE CONCESIONES FORESTALES

Departamento	UA	Postores	Adjudicatarios	Concesionarios	UA concesionadas/ adjudicadas	Ha
Madre de Dios 001-2002	214	93	45	44	167	1 107 360
Ucayali 002-2002	511	150	99	92	307	2 007 706
Loreto 003-2002	905					
San Martín 004-2002	120	49	27	31	75	472 184
Huánuco 005-2002	91	85	48(*)	43	43	260 195
Ucayali 001-2003	68	86	39	39	272 555	
Ucayali 002-2003	123	82	36		97	625 991
Madre de Dios 003-2003	33	64	28		28	184 664

(*) En agosto del 2003 se evaluaron las ofertas económicas de los postores con segunda o tercera oferta válida, aumentándose a 51 el número de adjudicatarios de este proceso.

(+) Los últimos tres procesos se encuentran en etapa de suscripción de los contratos.

Fuente: Comisión Ad Hoc de Concesiones Forestales.

Asimismo, se debe destacar que a pesar de los cuestionamientos existentes e incluso procesos judiciales en contra de algunos de los procesos específicos, estos no se refieren al trabajo realizado por la comisión, que ha logrado mantener una imagen seria, profesional y de mucha transparencia. Sin embargo, es importante señalar que el proceso ha sido difícil y que ha enfrentado una serie de problemas, entre los cuales están:

- Oposición de ciertos grupos de industriales madereros, especialmente en Loreto, quienes lograron la suspensión del concurso público N° 003-2002-INRENA para la entrega en concesión de los bosques de producción de Loreto y un régimen especial provisional por un año de autorizaciones especiales mediante la aprobación de un decreto de urgencia, régimen que venció el 30 de junio del 2003.
- Campaña de desinformación respecto a las concesiones, señalando por ejemplo que dejarán sin acceso a los bosques a los pequeños extractores; que las empresas extranjeras desplazarán a las nacionales; que habrá un desabastecimiento de la industria maderera nacional; y que las ONG conservacionistas están atrás del modelo porque son contrarias a la producción forestal y quieren que todos los bosques se destinen a la conservación.
- Campaña de desinformación dirigida a otros grupos que están en los bosques, como los pueblos indígenas y los agricultores, a quienes se les dice que las concesiones no respetarán sus derechos.³⁶
- Oposición de algunas autoridades locales ocasionada por el desconocimiento del sistema o por presiones de algunos grupos. Este es el caso de algunos presidentes de los gobiernos regionales.³⁷
- Los deficientes sistemas de catastro y registros públicos que han dificultado la determinación de los bosques de producción permanente y, especialmente, la definición de las unidades de aprovechamiento a ofertarse en los concursos públicos.³⁸

36 Al respecto debe señalarse que no sólo la legislación, las bases de los concursos y los contratos de concesión incluyen disposiciones que establecen el respeto irrestricto a los derechos de terceros previamente adquiridos y los procedimientos a seguirse, incluso en los casos en que estos derechos se identificaran con posterioridad a la suscripción del contrato de concesión, sino que el propio ministro de Agricultura, los funcionarios del INRENA y la comisión ad hoc han hecho declaraciones públicas en ese sentido. Debe señalarse que en una primera etapa las comunidades nativas estaban preocupadas por el inicio de los concursos públicos, pero luego de conocer las normas legales y los procedimientos previstos y seguidos, se convencieron que el proceso les convenía pues contribuiría a poner orden en la actividad. Actualmente, estas comunidades son uno de los principales defensores del modelo. En enero del 2003, durante el concurso público N° 005-2002-INRENA para la entrega en concesión de los BPP de Huánuco, el acto público de apertura de las ofertas económicas fue suspendido por motivos de seguridad. Esto se debió a las manifestaciones de oposición al proceso que realizaron algunos agricultores, específicamente los cocaleros de la zona, a quienes se les había indicado que las unidades de aprovechamiento ofertadas en concesión se superponían a sus áreas. Sin embargo, se ha logrado demostrar con información de DEVIDA y PNUFID que esto no es así, y se ha podido finalmente concluir el proceso y adjudicar la buena pro en abril del 2003.

37 Debe precisarse que este no fue el caso de todos los presidentes de los gobiernos regionales, algunos de los cuales, como los de Loreto y Ucayali, desde el primer momento apoyaron el modelo. Otros, como los presidentes de San Martín y Huanuco, requirieron algunas reuniones de diálogo e información con el INRENA y la comisión ad hoc para modificar su posición inicial de rechazo. Finalmente, está el caso del presidente regional de Madre de Dios, quien desde antes de asumir el cargo se encontraba con orden de detención por los actos vandálicos realizados en Puerto Maldonado durante las manifestaciones contrarias al proceso de concesiones, y que continúa con una posición contraria al modelo.

38 Esto ha ocasionado que aun luego de suscritos los contratos de concesión, se sigan identificando superposiciones con áreas respecto de las cuales existen derechos de terceros adquiridos con anterioridad a la creación de los

- La falta de experiencia de los productores forestales en procesos de concurso público, lo que dificultó la participación de muchos de ellos, a pesar de lo cual debe señalarse que muchos de los actuales concesionarios son pequeños extractores forestales.

4.4 SITUACIÓN DE LOS NUEVOS CONCESIONARIOS

En esta primera etapa de implementación del nuevo modelo de aprovechamiento forestal, la atención ha estado centrada en la asignación de los derechos de concesión. Sin embargo, lo más importante ahora es lograr que el modelo funcione, por lo que resulta de vital importancia concentrar esfuerzos en apoyar a los nuevos concesionarios durante los primeros años.

Si bien inicialmente existió mucho entusiasmo entre los concesionarios, rápidamente muchos tuvieron que enfrentar una serie de problemas. En primer lugar, algo que afectó a la mayoría fue el momento en el que se otorgaron las concesiones. Los primeros concesionarios de los procesos de Madre de Dios y Ucayali en el 2002, suscribieron sus contratos en julio, fecha en la cual la mayoría ya no podía ingresar al bosque por razones climáticas, por lo que muchos perdieron la zafra 2002.

Otros que no conocían las áreas que habían solicitado y que se habían basado en la información proporcionada por el INRENA, se dieron con la sorpresa de no encontrar las especies que buscaban o de encontrar a otras personas trabajando ilegalmente en su área de concesión, ya sea en actividades agrícolas o talando madera. Algunos fueron amenazados y forzados a abandonar las áreas por taladores ilegales e incluso narcotraficantes. Muchos concesionarios han hecho llegar sus denuncias a la intendencia forestal, solicitando apoyo para combatir la presencia de estas personas en sus concesiones sin mucho resultado. Se tiene conocimiento de dos concesionarios de Ucayali que están renunciando a sus concesiones alegando esta situación. En relación a este tema, hay que señalar también que existen denuncias sobre personas que estarían utilizando sus concesiones para "blanquear" madera talada en áreas no autorizadas, así como otras que estarían promoviendo la tala ilegal en sus propias concesiones para luego reclamar al INRENA y beneficiarse con la madera incautada (que de otra manera no podrían aprovechar en esta etapa).

Otro problema que enfrentan los concesionarios tiene origen y responsabilidad distintos. Se trata de la dificultad que están teniendo para pagar los derechos de aprovechamiento a los que se han comprometido.³⁹ Aunque las ofertas son una responsabilidad de

BPP. Como se ha señalado anteriormente, esto ha generado oposición de algunos grupos que temen verse afectados, a pesar de las medidas que se han previsto para estas situaciones.

39 Si bien el valor base del derecho de aprovechamiento fijado por el INRENA fue de cuarenta centavos de dólar por hectárea por año, hay postores que presentaron ofertas de hasta tres dólares. Esto, con el propósito de adjudicarse la buena pro sin tener en cuenta que esta oferta es un compromiso que tendrán que cumplir todos

los postores, esta situación puede conducir a la resolución de varios contratos o la falta de rentabilidad económica de las concesiones.

Adicionalmente, los concesionarios están enfrentando la competencia desleal generada por los regímenes paralelos para el aprovechamiento forestal, como por ejemplo las autorizaciones especiales en Loreto, vigentes hasta el 30 de junio del 2003, y los contratos de extracción forestales otorgados al amparo del Decreto Ley N° 21147, cuyo plazo de movilización se amplió hasta el 31 de marzo de este año y en el caso de algunos contratos de Madre de Dios hasta diciembre de este año.

Sin perjuicio de lo señalado, es importante también destacar que la gran mayoría de los concesionarios mantiene una posición positiva respecto al modelo y está decidida a seguir apostando por él. Hay concesionarios que están formando consorcios para así poder trabajar superficies mayores a través de un plan de manejo consolidado, lo que les permite ser más eficientes y rentables. Otros concesionarios, como Maderas Peruanas S.A. y Forestal Cabrera, ya están exportando productos forestales provenientes de sus concesiones a los Estados Unidos y Europa. Asimismo, hay concesionarios que han concursado por áreas adicionales en los concursos que se han realizado este año,⁴⁰ lo cual es un signo positivo. Hay que tener en cuenta también el apoyo económico y la asistencia técnica que principalmente los pequeños concesionarios están recibiendo de instituciones, como FONDEBOSQUE, y de diversas ONG, como Pronaturaleza y WWf-Perú, entre otras.

5. RECOMENDACIONES

Un elemento central para el futuro del modelo de concesiones forestales es la decisión política de continuar su implementación, respecto de la cual existe cierta inseguridad ante la salida del ministro Quijandría. Es importante que el gobierno mantenga una posición firme brindando confianza, seguridad y estabilidad a las inversiones forestales, las que por su propia naturaleza son a largo plazo, y que las concesiones se constituyan en una política de Estado. Para ello es imprescindible la implementación del modelo en Loreto, cuanto antes mejor.

Otras medidas que deben adoptarse para el éxito del modelo de concesiones forestales con fines maderables son:

los años durante la vigencia de la concesión, pensando tal vez que después se podía lograr algún arreglo y pagar menos. Si bien este no es el caso de la mayoría (pues la media de las ofertas está alrededor de un dólar), y el INRENA ha aprobado un programa promocional con descuentos al derecho de aprovechamiento durante los cinco primeros años de la concesión, además de un régimen de fraccionamiento del pago, sí hay muchos concesionarios que tienen problemas para cumplir con el compromiso asumido.

40 Un requisito para poder acceder a áreas adicionales es que estén al día con sus obligaciones legales y contractuales como concesionarios.

- Mejorar la información catastral y de registros públicos.
- Coordinar con el Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT) para evitar que continúe dando derechos sobre tierras forestales y para que mejore sus sistemas y pueda georeferenciar los predios que otorga.
- Fortalecer el Centro de Información Forestal del INRENA y facilitar el acceso de los administradores técnicos del INRENA a esta información.
- Concluir el proceso de ordenamiento forestal iniciado con la determinación de los bosques de producción permanente.
- Homologar en la medida de lo posible los requisitos y condiciones de las distintas modalidades para el aprovechamiento de los recursos forestales maderables en el país.
- Diseñar y ejecutar una campaña de difusión a nivel nacional sobre el nuevo régimen forestal, en especial sobre los distintos tipos de concesiones forestales.
- Continuar apoyando a los nuevos concesionarios a través de programas de capacitación, asistencia técnica, información sobre mercados y recursos financieros.
- Eliminar los regímenes paralelos de aprovechamiento forestal con fines maderables, con reglas más flexibles que las establecidas para las concesiones forestales, porque constituyen una competencia desleal y permiten "una puerta de escape" para los madereros, como sucedió durante el régimen legal anterior.

Específicamente, en cuanto a la administración forestal, ésta requiere fortalecerse y hacerse más eficiente, para lo cual deben adoptarse las siguientes acciones:

- Implementación de OSINFOR, delimitando claramente sus funciones para evitar superposiciones con las funciones de INRENA.
- Fortalecer los equipos profesionales en las regiones y coordinar el trabajo con los gobiernos regionales, con miras a la transferencia de algunas funciones en materia forestal a esos gobiernos a partir del 2004.
- Mejorar la calidad profesional de los funcionarios y personal contratado,⁴¹ para lo cual es necesario mejorar el nivel de remuneraciones y promover la permanente capacitación del personal, así como desarrollar incentivos y reconocimientos.

41 Al respecto, debe señalarse que el INRENA cuenta con algunos profesionales altamente calificados y con una gran dedicación y vocación de servicio. Sin embargo, ésta no es la regla.

- Mejorar la infraestructura de las oficinas del INRENA, especialmente en las regiones, dotándolas de equipos de transporte terrestre y fluvial, computadoras y equipos de comunicación, imprescindibles para las tareas que deben cumplir.⁴²
- Implementar un sistema de control satelital que pueda contribuir a detectar operaciones en zonas no autorizadas y la actividad de personas no autorizadas en las concesiones, por ejemplo, mediante la ubicación de los tractores, caminos y trozas, entre otros.
- Implementar un sistema computarizado para contar con información actualizada de la producción y movilización de madera por cada concesionario.
- Continuar el trabajo coordinado que se ha iniciado en el marco de la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal con los ministerios del Interior, Defensa, Justicia, Público y la SUNAT.
- Promover la conformación de comités de gestión de bosques y apoyar las tareas de supervisión y control que realicen.
- Aplicar con firmeza las sanciones legales previstas en la legislación forestal vigente, incluida la resolución de los contratos de concesión.
- Evitar la condonación de las sanciones o la búsqueda de soluciones con carácter de excepción a lo dispuesto por la legislación forestal por "consideraciones sociales".

42 Muchas de estas oficinas no cuentan con los equipos mínimos para funcionar, e incluso tienen que recurrir a los propios madereros o a las ONG para que les presten o alquilen, por ejemplo, embarcaciones, para realizar sus operativos. Muchas veces tampoco cuentan con recursos para cubrir los gastos operativos, como el combustible.

COMENTARIOS

*José J. Dancé Caballero**

El trabajo realizado por la doctora Jessica Hidalgo resume el estado de la situación forestal desde la experiencia personal de haber participado en el proceso de otorgamiento de concesiones con fines maderables que viene ocurriendo en el país. En consecuencia, su exposición muestra una riqueza de carácter experimental propio, que se realiza con su capacidad de análisis, en particular desde el aspecto normativo tan fundamental para la transparente conducción y comprensión de este proceso.

Nuestra contribución la queremos centrar en tres temas: la gestión forestal, la institucionalidad forestal y el manejo forestal sostenible.

1. LA GESTIÓN FORESTAL

Teniendo en cuenta que los bosques son bienes públicos, tienen que ser tratados como tales. Es decir, los bosques deben ser gestionados social y económicamente por el gobierno, pero también por la sociedad civil. Por tanto, es preciso tomar conciencia que estamos frente a responsabilidades compartidas, donde las interacciones entre la gestión de gobierno y la gestión privada resultan fundamentales para una cabal gestión del patrimonio forestal nacional.

La legislación es clara y exigente con el funcionario público, pero parece no darle cabida a las responsabilidades ciudadanas, con lo cual el marco para la informalidad queda establecido. Pero también, es preciso señalar que el régimen forestal pasado, que liberaba de compromisos a los contratistas de la explotación de bosques respecto a su regeneración, ha sido una invitación a la irresponsabilidad al generar una predisposición al desorden y una cultura de extracción sin reposición, que ahora resulta difícil revertir.

* Asesor técnico principal del Proyecto Apoyo a la Estrategia Nacional de Desarrollo Forestal

El desafío está planteado para el gobierno, los concesionarios y la comunidad en general. Se trata de una gestión eficiente del bosque que signifique avanzar hacia una cultura del manejo forestal sostenible, el aprovechamiento integrado, el valor agregado y la competitividad, que privilegie la equidad y la justicia en los negocios forestales.

2. LA INSTITUCIONALIDAD FORESTAL

Se entiende por institucionalidad, la forma en que se organiza el Estado y la sociedad civil para abordar el desafío de la gestión forestal eficiente y sostenida.

La gestión pública muestra su debilidad en el presente proceso de concesiones forestales con fines maderables. A pesar de las voluntades políticas y los buenos deseos por brindar servicios, estos no necesariamente son ágiles y menos oportunos. Además, muchas veces no llegan a ofrecerse ocasionando desconcierto en los concesionarios.

Algunas causas de la debilidad en la gestión pública son estructurales, producto del centralismo en las decisiones, que conlleva a procesos lentos y engorrosos en la administración pública y genera muchas veces condiciones para la corrupción. Otras causas son propias del estado de desmotivación del funcionario público, por general desprotegido y excluido de la institución, sin derecho a las condiciones mínimas de seguridad laboral que se merece.

Los grandes objetivos nacionales forestales demandan una nueva institucionalidad. En lo que respecta al gobierno, se espera una institución desconcentrada, promotora y que ofrezca servicios de manera ágil y oportuna; en cuanto a la sociedad civil, organizaciones preocupadas y vigilantes para salvaguardar el patrimonio forestal. Así, los concesionarios podrán tener el clima de confianza y la estabilidad necesaria para asumir con rigor el buen uso de sus concesiones, de manera eficiente, competitiva y duradera.

Una interesante experiencia viene ocurriendo con las mesas de diálogo y concertación forestal, tanto en el plano nacional como en las regiones, que se están constituyendo en espacios de concertación para proponer medias consensuadas para la solución de problemas. Instituciones de gobierno, gremios, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de base, entre otros organismos, vienen dialogando para buscar coincidencias y proponer medidas adecuadas con el fin de hacer viable el proceso de concesiones forestales.

Estas experiencias de concertación, aunadas a los nacientes comités de gestión de bosques, se vienen perfilando como una alternativa de institucionalidad democrática por su carácter participativo, equitativo y funcional, que resulta interesante no sólo para el quehacer forestal, sino para mejorar las dificultades de gobernabilidad que atraviesa nuestro país.

3. EL MANEJO FORESTAL SOSTENIBLE

En principio, debemos reconocer técnicamente (la ley no lo hace) que el manejo forestal es un sistema de producción. Es decir, involucra medidas técnicas y de gestión tanto en el bosque como en los procesos de transformación y en los mercados.

Administrativamente, la cadena productiva de la madera no está integrada. En cuanto a la materia prima, responde al sector forestal pero en los procesos de valor agregado y ventas, se circunscribe a otros sectores como, producción, industria y/o comercio. Como resultado de ello, se tiene una visión fraccionada del sector y del manejo forestal, y en consecuencia, no se reconoce su real aporte a la economía nacional y no se lo valora desde la perspectiva de los otros sectores.

En este contexto, es necesario construir el manejo forestal y demostrar su viabilidad económica como generador de bienes consumibles, pero con equidad social y calidad ambiental. Hay que reconocer que es un proceso nuevo y poco conocido entre los concesionarios, y que si bien estos lo aceptan, aún representa para muchos una exigencia formal para estar autorizados al aprovechamiento del bosque.

El manejo forestal tiene que ser entendido y tendrá que demostrarse progresivamente que es un instrumento para la cabal gestión empresarial y la garantía de un bosque promisorio, rentable y sostenible.

Como instrumento de gestión, el manejo forestal sostenible debe proporcionar a los concesionarios las siguientes posibilidades, entre otras:

- Ingresar a los mercados y mantenerse en ellos.
- Preparar ofertas diversas competitivas, oportunas y duraderas.
- Encontrar nuevas oportunidades de negocio no sólo en maderas sino también en otros productos, como fauna silvestre, bellezas escénicas e ingresos por servicios ambientales.
- Superar los temores de los impactos ambientales negativos y garantizar la conservación de los bosques.
- Abrir el camino a la certificación forestal.

Por último, quisiera decir que hay que continuar trabajando el tema forestal, porque es un componente hasta hoy no atendido, lo que posiblemente explica por qué seguimos tan distantes del ansiado desarrollo rural peruano.

COMENTARIOS

*Elsa Galarza**

El documento de trabajo presentado por Jessica Hidalgo tiene dos virtudes: permite conocer y entender los procesos que han llevado a la actual situación del sector forestal; y contribuye al mejor entendimiento del funcionamiento del mismo.

La lectura del documento me suscita fundamentalmente seis temas de comentario. En primer lugar, un comentario relativo a la estabilidad de las políticas y su efecto en el desarrollo del sector forestal; en segundo lugar, las señales que emite el nuevo sistema de concesiones forestales; en tercero, la participación de los agentes en la implementación del proceso; en cuarto, los problemas de partida del sistema de concesiones; en quinto lugar, la viabilidad del proceso; y finalmente, el problema de la tala ilegal.

En cuanto a la *estabilidad de las políticas en el sector forestal*, el documento hace un exhaustivo recuento de las variaciones legales desde el año 1975 a la fecha. Es interesante anotar que, en promedio, se han efectuado cambios en la reglas de aprovechamiento forestal cada cuatro años. Si a ello agregamos lo mencionado por el ex ministro de Agricultura, Álvaro Quijandría, cuando decía que el promedio de permanencia de un ministro en su anterior cartera era de un año, podremos comprender la fuerte inestabilidad que esto genera para la inversión. Este efecto negativo es particularmente notorio en el sector forestal, como lo menciona Jessica Hidalgo en el documento, donde existe una desvinculación total entre el bosque y la industria, y donde no ha habido una inversión significativa en los últimos treinta años.

Esta inestabilidad de las políticas viene acompañada de la inestabilidad de las instituciones encargadas de la implementación. Los continuos cambios en las estructuras organizativas y de competencias, en el INRENA por ejemplo, son prueba de ello. Ade-

* Economista del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

más, obviamente se le agrega el problema de un Estado que carece de recursos económicos y de personal para desarrollar las funciones de manera eficiente.

Por lo tanto, se entiende que la situación actual del sector forestal obedece a los continuos cambios en las políticas, que en lugar de incentivar un aprovechamiento sostenido, favorecen la extracción indiscriminada sin considerar la reposición del recurso natural.

En lo referente al *nuevo esquema de concesiones forestales* como un mecanismo de acceso al recurso natural, se puede concluir que la legislación vigente corrige los problemas de las anteriores. En principio, la legislación sienta un orden en el sector sobre la base de un aprovechamiento sostenido y la conservación de los recursos. En este sentido, se puede observar dos aspectos importantes: el rol de la Comisión Ad Hoc para el Proceso de Concesiones Forestales y los aspectos propios de la legislación.

En cuanto al primero, hay que destacar su énfasis en realizar un proceso transparente, que no diera lugar a dudas. Esto se logró exitosamente, aunque con problemas referidos más bien a los plazos establecidos y los trámites postadjudicación.

En lo que respecta a las señales que la legislación emite al mercado, éstas son bastante claras. Existen incentivos para aquellos proyectos integrales que promuevan el valor agregado y la integración de la cadena productiva; también hay incentivos para aquellas unidades de aprovechamiento que tengan una certificación voluntaria; y finalmente, tienen incentivos aquellos que utilicen un mayor número de especies por hectárea. Aunque las respuestas a estos incentivos no se pueden observar aún, por lo reciente del proceso, es de esperar que en el mediano plazo se observen cambios significativos.

Un aspecto que el documento deja ver claramente es la *participación de la sociedad civil* conjuntamente con el Estado, para llevar adelante el proceso de concesiones forestales. La Mesa de Diálogo y Concertación Forestal, las mesas regionales, las comisiones ad hoc regionales, el comité de gestión de bosques, entre otros, son muestras de cómo se ha establecido una relación de trabajo conjunto entre los agentes productivos (o participantes del sector) y la autoridad. Esta es una señal positiva, sin duda no fácil de llevar a cabo, que ha servido para solucionar eficazmente los problemas en la implementación del proceso. Como lo señala el documento, se tiene que precisar que esta es una política que es incentivada por el propio ministro del sector, por lo que no es algo institucionalizado, y por tanto, podría no ser una norma sino más bien una excepción.

El documento es también bastante claro en precisar los problemas enfrentados en el proceso de adjudicación de las concesiones. Muchas de las actuales críticas de los concesionarios se sustentan en los problemas ocasionados al inicio del proceso. Algunos ejemplos de estos problemas son los plazos cortos para la verificación de los lotes a concesionar; la incorrecta información sobre las especies en cada lote; la falta de saneamiento legal de los lotes; y la demora en la firma de los contratos de adjudicación, sin lo cual no se podía acceder a la concesión. Todo ello ocasionó problemas en las ofertas económicas presen-

tadas y en el aprovechamiento de la primera zafra. Estos problemas fueron resolviéndose en la medida que se presentaban, y actualmente siguen siéndolo, pero constituyen un tema de crítica.

La duda está en determinar el momento correcto de aplicar los cambios necesarios y la manera de hacerlo. Sin duda, el documento deja ver que se optó por el "shock" y no por la "gradualidad", es decir, por llevar a cabo el proceso en ese año y hacer ajustes después. Esta idea se basa en la experiencia en otros campos, donde por perfeccionar todos los elementos de una propuesta, ésta nunca llega a aplicarse, sea porque las condiciones o porque las autoridades cambian.

Finalmente, deseo mencionar dos aspectos en los cuales creo que el documento no profundiza: el tema de la viabilidad de las concesiones y el de la tala ilegal.

La viabilidad del proceso de concesiones no se analiza profundamente en el documento, y se entiende debido a que ello requiere de información precisa respecto de los resultados de la primera zafra y del análisis de los problemas presentados en este primer año. Más énfasis se hace sobre este segundo aspecto. Se mencionan el incumplimiento en el pago de los derechos de aprovechamiento y en la presentación de los planes operativos anuales, entre otros, pero lo interesante es que también se deja ver que hay un incumplimiento de actividades por parte del Estado y del INRENA, en específico. Entre las tareas pendientes figuran el saneamiento legal de las concesiones y la inscripción de los contratos de concesión en los registros públicos, entre otras. Por eso se puede concluir que ambas partes incumplen las responsabilidades establecidas en el contrato. Al respecto, se esperaría una solución concertada de estos problemas.

Otro aspecto que es importante mencionar, como un elemento básico para que el proceso avance de manera más armónica, es la mejora de las capacidades empresariales de los concesionarios. La falta de una política forestal en los últimos treinta años ha ocasionado que no se haya invertido en capacitación e investigación, tanto en actividades productivas como en la gestión empresarial. El nuevo esquema de concesiones requiere que los agentes mejoren sus conocimientos en gestión empresarial, de manera que puedan aprovechar mejor las oportunidades que se presentarán en este nuevo esquema.

Finalmente, el tema de *la tala ilegal* es señalado de manera muy escueta en el texto. Si bien es cierto que no es un tema que surge a raíz de la aplicación del esquema de concesiones forestales, es un elemento básico para el desarrollo futuro del sector. La tala ilegal constituye un sistema paralelo que desincentiva la formalidad, y mientras este exista será una competencia desleal al nuevo sistema. El tema es complejo y se viene trabajando a través de la Comisión de Tala Ilegal, establecida por el Ministerio de Agricultura. Sin embargo, la erradicación de la tala ilegal requiere de una voluntad política que otorgue los instrumentos necesarios para combatirla. Ello, en un esquema de restricción del gasto público, presenta un escenario desalentador. Sin duda, este es un tema que debería ser estudiado en detalle para poder elaborar una estrategia para combatirlo.

BIBLIOGRAFÍA

- Caillaux, Jorge y Carlos Chirinos, *El caso Tahuamanu, cuando el bosque toca madera*, Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, abril del 2003.
- Charpentier, Silvia y Jessica Hidalgo, *Políticas ambientales en el Perú*, Lima: Agenda Perú, 1999.
- Hidalgo, Jessica, *La Ley Forestal y de Fauna Silvestre: oportunidades y retos para el desarrollo forestal sostenible del sector forestal*, en Serie de Política y Derecho Ambiental N° 8, Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, febrero del 2002.
- Hidalgo, Jessica, *Evolución del marco político e institucional del sector forestal*, documento de trabajo para la Misión Técnica ITTO Perú, Lima: FONDEBOSQUE, mayo del 2003.
- INRENA/Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, *Compendio de legislación forestal y de fauna silvestre*, Lima: junio del 2001.
- PROYECTO FAO GCP/PER/035/NET, *Estrategia nacional forestal, versión concertada con instituciones y actores forestales*, documento de trabajo, Lima: diciembre del 2002.