

El debate forestal se calienta

Dos semanas atrás, las declaraciones del representante de Comercio de Estados Unidos terminaron de enterar, a quienes todavía no lo estaban, de que el Perú había incumplido con implementar los acuerdos del Anexo Forestal del TLC Perú-EE.UU. en el plazo estipulado. En los días que siguieron, las autoridades oficiales y organizaciones de la sociedad civil dieron versiones encontradas sobre los incumplimientos del Estado peruano —un tema que abarca, pero que no se agota con, el proyecto de nueva Ley Forestal que se encuentra en el Congreso. En estas páginas, dos activos participantes del proceso de formulación de la Ley Forestal —uno como consultor contratado por el Estado y otro como representante de una organización no gubernamental— responden algunas preguntas clave sobre el tema.

Las preguntas del cuestionario de *LRA* son:

1. ¿Cuál es su apreciación sobre el cumplimiento/ incumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado peruano en materia forestal en el marco del TLC con EE.UU.?
2. El proceso de formulación de la nueva Ley Forestal, ¿ha sido participativo? ¿Se han recogido las observaciones o, en todo caso, se ha explicado adecuadamente por qué no han sido recogidas?
3. La nueva Ley Forestal, ¿presenta avances importantes con respecto a las leyes anteriores?
4. ¿Cuáles son los principales vacíos/ errores de la nueva Ley Forestal?

«Hay un paquete de medidas en marcha —la propuesta de ley es solo una de ellas—, pero los esfuerzos del Estado tropiezan con problemas estructurales del sector».

Gustavo Suárez de Freitas, ingeniero forestal y ex coordinador de la Secretaría Técnica del Proceso de Elaboración de la Legislación Forestal



1. De los once temas contenidos en el Anexo Forestal que implican medidas normativas y de gestión, la mayoría se ha cumplido (como el incremento de penas en el Código Penal a delitos relacionados con el patrimonio forestal, o la elaboración del Plan de Acción de la Caoba) o se viene cumpliendo (como el proceso de incrementar el personal y mejorar su eficacia). Otros están en marcha, como la elaboración del Plan Anticorrupción del Sector Forestal. Varias medidas necesarias para cumplir con mejorar la gestión y la gobernanza forestal están recogidas en el proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre elevado por el Ejecutivo al Congreso. Cabe recordar que al derogarse el D.Leg. 1090, por razones bien conocidas, se hizo necesario recuperar el piso legal que teníamos cuando el TLC entró en vigencia, pues uno de los

requisitos básicos de este tipo de acuerdos es que no se pueden disminuir las exigencias ambientales. Es cierto que existen puntos con menos avances (por ejemplo, el Sistema de Información Forestal, aún en etapa de diseño), pero decir que se ha hecho muy poco es una gran ligereza, entre otras cosas, porque los esfuerzos del Estado tropiezan con problemas estructurales que no pueden eliminarse de la noche a la mañana; es un proceso y hay un paquete de medidas en marcha, siendo la propuesta de ley una de ellas. Tengo enten-

dido que la Dirección General de Forestal y Fauna Silvestre (DGFFS) presentará una matriz que muestra el estado del cumplimiento y del trabajo hacia adelante.

2. El proceso ha sido mucho más participativo que cualquier otro proceso similar, y ha sido seleccionado por Ciudadanos al Día como un ejemplo de buenas prácticas. Ha habido más de mil participantes a nivel nacional, más de 200 aportes publicados en la página web del Minag, reuniones en once ciudades diferentes, más de 50 reuniones de trabajo con grupos de interés, etc. Con respecto a las observaciones, no es posible recoger todas, entre otras razones, porque algunas se contradicen entre sí, pero en la matriz de trabajo colgada en la web se han explicitado las decisiones, y en el taller final (de tres días) se acordaron incorporaciones y

se explicó por qué no se aceptaba un punto u otro. El proyecto de ley recoge la gran mayoría de aportes sobre los que hay consenso, incluyendo todos los de la Mesa 2 del Grupo Nacional de Concertación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, que corresponden al nivel de ley (otros se recogerán en el reglamento o en la Política Forestal) —un proceso al que la Defensoría del Pueblo ha hecho seguimiento.

3. Hay avances significativos, como su enfoque ecosistémico, la incorporación explícita de los servicios de los ecosistemas, y mejoras en el otorgamiento de derechos a los extractores sin bosque. Pero destaco, en particular, los avances en torno a la gobernanza y la institucionalidad, con la creación del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre, y un Servicio Nacional como su ente rector (Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre —Serfor), que coordina con todos los actores relevantes. Creo que la mayoría de los grandes temas de una ley forestal están debidamente recogidos en este proyecto de ley.

4. La ley tiene algunos vacíos, como la falta de un mecanismo promocional de financiamiento del sector forestal —uno de los más observados por el sector privado; por una serie de razones, sin embargo, este «vacío» puede ser tratado en una ley propia—. Otros consideran que un error fundamental de la ley es permitir el cambio de uso actual de la tierra en bosques que se encuentran sobre suelos con aptitud agrícola (cambio que, por cierto, sólo se permite en el contexto del proceso de zonificación ecológico-económica, y en ningún caso para bosques ubicados sobre tierras de capacidad de uso mayor forestal o de protección), pero no hay ninguna razón técnica para no dedicar estas tierras a la producción de alimentos, más aun en un país que es pobre en tierras agrícolas. Se critica la cesión en uso para sistemas agroforestales, pero es necesario asegurar derechos a miles de familias de pequeños caficultores de la selva alta. En mi opinión, el mayor vacío de la propuesta de ley es que la reforma institucional se está quedando a medias. Me refiero, por ejemplo, a que el Consejo Directivo del Serfor (que debe estar compuesto por miembros de diferentes estamentos del sistema forestal, públicos y privados) no tiene la potestad de proponer, y menos de designar, al director del Serfor, con lo que se per-

«El mayor vacío de la propuesta de ley es que la reforma institucional se está quedando a medias. Por ejemplo, el Consejo Directivo del Serfor no tiene la potestad de proponer, y menos de designar, a su director.»

petúa la «dedocracia» y la endémica inestabilidad en la conducción del sector, limitando su capacidad de combatir la ilegalidad y la corrupción y de asegurar la continuidad de política de largo plazo. Además, la composición del propio Consejo Directivo, con solo cinco miembros, hace difícil incorporar a todos los estamentos involucrados. Aunque esto quizá pueda perfeccionarse en el reglamento, resulta para mí sorprendente que frente a esta debilidad con la que nacería el Serfor, las ONG no se hayan pronunciado.

«La nueva Ley Forestal, ni es requisito del TLC, ni es suficiente para cumplir con sus obligaciones».

Julia María Urrunaga, Environmental Investigation Agency (EIA), asesora en políticas de bosques y cambio climático

1. No fue una sorpresa que el Perú no alcanzara a cumplir con los compromisos del Anexo Forestal en el plazo previsto. Muchas ONG y expertos estuvieron advirtiendo al Estado, con meses de anticipación, que no se estaba avanzando al ritmo ni en la dirección adecuada. Nuestra interpretación es que faltó voluntad política del gobierno central. En mayo, la Environmental Investigation Agency (EIA) publicó el informe «El sector forestal peruano: ¿listos para el nuevo escenario internacional?» (www.eia-global.org), que



La Ley Forestal tiene algunos vacíos, como la falta de un mecanismo promocional de financiamiento del sector forestal, que es uno de los más observados por el sector privado, indica Gustavo Suárez de Freitas.

recopila las percepciones y aportes de la sociedad civil y de los indígenas sobre los avances en la implementación de las obligaciones del Anexo Forestal en el campo. Porque una cosa es que se den o modifiquen normas en Lima, y otra distinta es que las cosas, efectivamente, mejoren en la práctica. Sí ha habido mejoras: en una carta conjunta de ONG de Perú y de Estados Unidos, enviada la semana pasada y firmada por 19 organizaciones, reconocemos avances, como la creación del Ministerio del Ambiente y el reforzamiento del Osinfor. Pero hay una

serie de tareas pendientes, como la implementación de los requisitos de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), el factor de rendimiento de las especies maderables más valiosas y en peligro de extinción, el sistema de información del sector, el sistema de concesiones, la participación, el control de madera ilegal, la transparencia y la estrategia anticorrupción, entre otras. Precisamente, para tener claro qué se ha cumplido y qué no,



El principal problema de esta nueva Ley Forestal —según Julia María Urrunaga— será la falta de confianza de los indígenas, actores muy relevantes para la gestión del bosque.

es que ambos gobiernos deben hacer público un análisis detallado de lo que consideran que ya se ha logrado y de lo que falta, y un cronograma con indicadores y plazos precisos de lo que falta hacer. Así, la sociedad civil podrá ayudar en el proceso, verificando que los compromisos se estén cumpliendo en la práctica, y monitoreando que se vaya avanzando adecuadamente.

2. Primero, es importante aclarar que la nueva Ley Forestal, que está en el Congreso y a la que el ministro Martín Pérez se ha referido como el único tema pendiente para cumplir con el Anexo Forestal, no es un requisito del TLC en sí, ni es suficiente para cumplir con los compromisos que faltan. El proceso de la ley tuvo varios méritos, y es probablemente el más participativo que hemos visto en el país. Pero eso no es suficiente. Se invitó a los interesados, a presentar sus aportes a los sucesivos borradores de la ley, pero no hubo en realidad un debate para arribar a decisiones. No quedó claro cuáles fueron los criterios para optar entre una y otra alternativa propuesta, ni quién tomaba tales decisiones. Por ello, varios participantes —en particular, las organizaciones indígenas— expresaron su frustra-

ción al sentir que sus aportes no eran incorporados.

3. Depende de con qué la comparemos. Por ejemplo, es notablemente mejor que el desafortunado D.Leg. 1090; más allá de eso, diferentes actores tendrán diferentes opiniones. El TLC implica una serie de reformas que garanticen mejoras en la institucionalidad, la lucha contra la corrupción, la transparencia y la participación dentro del sector, pero no exige una nueva ley. Si el Estado peruano encontró necesario iniciar el proceso para una nueva ley, debió hacerlo con tiempo suficiente para

«Muchas ONG y expertos estuvieron advirtiendo al Estado con meses de anticipación que no se estaba avanzando al ritmo ni en la dirección adecuada. Nuestra interpretación es que faltó voluntad política del gobierno central.»

que los actores pudiesen debatir y alcanzar cierto nivel de consenso. Después del lío de los decretos legislativos y los dramáticos eventos de Bagua no hubo tiempo para el debate, sino solo para la recopilación de sugerencias, y eso ha generado mucha frustración y desconfianza.

4. Organizaciones especializadas en derecho forestal y de fauna silvestre en el Perú, ya han presentado sus críticas y sugerencias al borrador de la ley. Enfocándonos en el proceso, consideramos que es importante entender las alertas emitidas por los diferentes actores y solucionarlas o, si no tienen sustento, absolverlas. Nos preocupa que la ley no sea lo suficientemente dura sancionando a quienes financian actividades ilegales y luego se esconden tras la figura de la buena fe. Un tema controversial —y que es el punto de quiebre para las organizaciones indígenas— se refiere al cambio de uso de las tierras forestales. Aunque la DGFFS asegura que la ley no lo permite, muchos temen que se pueda lograr a través de reglamentos o mecanismos paralelos. Mientras las dudas no se aclaran, el principal problema de la ley será la falta de confianza de actores tan relevantes para la gestión del bosque, como son los indígenas. ●