



Análisis del marco legal para el manejo forestal por pequeños productores en la amazonia peruana

*César Sabogal
Jaime Navarte
Violeta Colán*

ForLive



**ANÁLISIS DEL MARCO
LEGAL PARA EL MANEJO
FORESTAL POR PEQUEÑOS
PRODUCTORES
Y COMUNIDADES
EN LA AMAZONIA
PERUANA**

ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL PARA EL MANEJO FORESTAL POR PEQUEÑOS PRODUCTORES Y COMUNIDADES EN LA AMAZONIA PERUANA

César Sabogal
Jaime Nalvarte
Violeta Colán

Lima, Perú

Agosto de 2008



Sabogal, César; Nalvarte, Jaime; Colán, Violeta
Center for International Forestry Research. CIFOR / Proyecto ForLive. Investigación del manejo forestal por pequeños productores en la Amazonia. Una oportunidad para mejorar la estabilidad de ecosistemas forestales y los medios de vida rural / AIDER

Análisis del marco legal para el manejo forestal por pequeños productores y comunidades en la Amazonia peruana. Estudio comparativo “Análisis del marco legal para el manejo forestal por pequeños productores en la Amazonia” / por César Sabogal, Jaime Nalvarte y Violeta Colán / CIFOR / Proyecto ForLive / AIDER.

Lima, Perú: CIFOR, Agosto de 2008, 187 p.

I. t.

DESCRIPTORES:

<MANEJO FORESTAL><GESTIÓN FORESTAL><RECURSOS FORESTALES><LEGISLACIÓN FORESTAL>
<PEQUEÑOS PRODUCTORES><COMUNIDADES CAMPESINAS><AMAZONIA>

DESCRIPTOR GEOGRÁFICO:

<PERÚ><AMAZONIA>

2008, CIFOR

Depósito Legal:

Cuidado de edición:

Fotografía de tapa:

Diseño: Alfredo Revollo Jaén

CIFOR
Center For Internacional Forestry Research
Cuarto Anillo esquina Av. 2 de Agosto
Telf.: 591 3 348 7066 / 591 3 365 1090
Fax: 591 3 3480854
Casilla 6204
E-mail: ppacheco@cgjar.org
Santa Cruz - Bolivia

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del editor.

ÍNDICE

Agradecimientos

Prólogo

Resumen Ejecutivo

Introducción	1
Marco legal forestal	7
Las organizaciones del sector forestal y sus mandatos.....	9
La normatividad forestal.....	11
El nuevo régimen forestal.....	14
<i>Los últimos cambios</i>	15
Definiciones y métodos	17
Instituciones.....	19
Manejo forestal por pequeños productores y comunidades.....	20
Categorización de los actores forestales locales.....	21
Métodos.....	30
<i>Fases del estudio</i>	30
<i>Reuniones colectivas y entrevistas individuales con actores externos</i>	31
<i>Entrevistas con pequeños productores y comunidades</i>	32
<i>Taller de consulta</i>	34

Conocimiento y percepciones de los actores locales sobre el marco legal, su aplicación y sus efectos	35
Las comunidades nativas.....	37
<i>Conocimiento sobre la legislación para el manejo forestal</i>	37
<i>Reglas o acuerdos y prácticas locales para hacer manejo</i>	38
<i>Problemas identificados respecto al marco legal y su aplicación</i>	40
<i>Propuestas para superar los problemas identificados</i>	44
Los pequeños extractores forestales.....	46
<i>Problemas identificados respecto al marco legal y su aplicación</i>	46
<i>Propuestas para superar los problemas identificados</i>	47
Los pequeños agricultores (parceleros y ribereños).....	48
<i>Conocimiento sobre la legislación para el manejo forestal</i>	48
<i>Reglas o acuerdos y prácticas locales para hacer manejo</i>	49
<i>Problemas identificados respecto al marco legal y su aplicación</i>	50
<i>Propuestas para superar los problemas identificados</i>	50
 Conocimiento y percepciones de los actores externos sobre el marco legal, su aplicación y sus efectos	 53
Conocimiento sobre la legislación para el manejo forestal.....	55
Problemas, deficiencias o vacíos del marco legal y propuestas para superarlos.....	57
Principales problemas o deficiencias de la aplicación de las normas.....	69
 Temas político-institucionales	 81
Institucionalidad forestal.....	83
<i>INRENA</i>	84
<i>Gobiernos regionales y locales</i>	87
<i>Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forstal (MNDCF)</i>	89
<i>Profesionales forestales</i>	90
Políticas de fomento para el manejo forestal por actores locales.....	91
<i>Capacitación</i>	92
<i>Asistencia técnica y extensión</i>	94
<i>Acceso a información</i>	95
<i>Acceso a financiamiento</i>	95

Síntesis y discusión	97
Quiénes son los pequeños productores forestales (los actores sociales).....	99
Sobre la situación de los actores sociales y sus principales demandas o propuestas para mejorar la normatividad forestal.....	100
<i>Las comunidades nativas</i>	100
<i>Los pequeños extractores forestales</i>	103
<i>Los pequeños agricultores</i>	104
Sobre la problemática y las propuestas para mejorar la normatividad forestal.....	105
<i>Definir una política forestal más integral y de apoyo a los pequeños productores forestales</i>	105
<i>Construir una legislación más realista y aplicable, asegurando una participación más efectiva de los actores sociales e incorporando el conocimiento y las experiencias locales</i>	106
<i>Difundir más ampliamente la legislación entre los actores locales</i>	107
<i>Ampliar los derechos de acceso al bosque</i>	108
<i>Agilizar la formalización de los derechos de propiedad</i>	109
<i>Adaptar las modalidades de acceso al bosque para los pequeños extractores forestales</i>	110
<i>Adecuar los criterios técnicos en las normas legales</i>	111
<i>Resolver las deficiencias o vacíos jurídicos de las normas legales y las inconsistencias con la legislación de otros sectores</i>	111
<i>Simplificar y flexibilizar las normas</i>	112
<i>Desburocratizar los procedimientos administrativos</i>	113
<i>Mejorar la supervisión, la fiscalización y el control</i>	114
Sobre la problemática y las propuestas para los temas político-institucionales.....	116
<i>Fortalecer la institucionalidad forestal</i>	116
<i>Fortalecer el proceso de descentralización regional y local</i>	117
<i>Aplicar políticas de fomento para el manejo forestal por actores locales</i>	118
 Conclusiones	 121
 Referencias	 127
 Anexos	 133

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.	Instrumentos legales de la normatividad forestal peruana.....	12
Cuadro 2.	Algunas características importantes de las categorías de bosques al cual pueden acceder para derechos de uso las comunidades y los pequeños productores, según la LFFS y su Reglamento.....	22
Cuadro 3.	Los “pequeños productores” y sus formas de acceso al recurso forestal según la legislación vigente en el Perú.....	27
Cuadro 4.	Número de participantes en las reuniones colectivas (primeras cuatro columnas) y entrevistas individuales (columna “Especialistas”) organizadas para el estudio.....	33
Anexo 1:	Listado de las normas legales del Perú relacionadas con el manejo forestal por pequeños productores y comunidades nativas en la Amazonia.....	135
Anexo 2:	Personas entrevistadas o que participaron de las reuniones colectivas del estudio “Análisis de los marcos legales para el manejo forestal por pequeños productores y comunidades en la Amazonia Peruana”.....	141
Anexo 3:	Lista de participantes al Taller del Proyecto ForLive “Análisis del marco institucional para el manejo forestal por pequeños productores en la Amazonia Peruana” (Hotel Ariosto, Lima, 15 de noviembre de 2007).....	147

Anexo 4:	Problemas, deficiencias o vacíos del marco legal para el manejo forestal por pequeños productores y comunidades y su aplicación y propuestas para resolverlos, según los actores consultados.....	148
Anexo 5:	Nombres científicos de las especies de plantas citadas en el texto.....	159

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIACIONES

ACOFOPA	Asociación de Concesionarios Forestales de Padre Abad
AEMRU	Asociación de Extractores Madereros y Reforestadores de Ucayali
AIDER	Asociación para la Investigación y Desarrollo Integral
AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
ANP	Área Natural Protegida
APIF	Asociación Peruana de Ingenieros Forestales
APROFUFU	Asociación de Productores Forestales de Ucayali
ATFFS	Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre
CAHCF	Comisión Ad-Hoc de Concesiones Forestales
CDB	Convención de Diversidad Biológica
CEDIA	Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico
CGB	Comité de Gestión de Bosques
CIFOR	Centro Internacional de Investigación Forestal
CIMT	Convenio Internacional de Maderas Tropicales
CIP	Colegio de Ingenieros del Perú
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CMLTI	Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal
CNF	Cámara Nacional Forestal
COATCI	Comisión de Control y Actividades contra la Tala y Comercio Ilegal
COFIDE	Corporación Financiera de Desarrollo S.A.
COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
COICAP	Coordinadora Agroforestal Indígena y Campesina del Perú
CONAFOR	Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal

CONAM	Comisión Nacional del Ambiente
CUM	Capacidad de Uso Mayor
DA	Derecho de Aprovechamiento
Dap	Diámetro a la altura del pecho (1,30 metros del suelo)
DEVIDA	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
DNI	Documento Nacional de Identidad
ENF	Estrategia Nacional Forestal
FONDEBOSQUE	Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal
GOREL	Gobierno Regional de Loreto
GRMB	Grupo Regional de Manejo de Bosques (Loreto)
GT-MFC	Grupo de Trabajo sobre Manejo Forestal Comunitario
IBC	Instituto de Bien Común
IFFS	Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre
IIAP	Instituto de Investigaciones de la Amazonia Peruana
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agraria
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
IRG	International Resources Group
LFFS	Ley Forestal y de Fauna Silvestre
MFC	Manejo Forestal Comunitario
MFPP	Manejo forestal por pequeños productores y comunidades
MINAG	Ministerio de Agricultura
MNDCF	Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal
MYPES	Micro y pequeñas empresas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OSINFOR	Oficina de Supervisión de las Concesiones Forestales Maderables
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PETT	Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro
PGMF	Plan General de Manejo Forestal
POA	Plan Operativo Anual
PRODUCE	Ministerio de la Producción
PROINVERSIÓN	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
p.t.	Medida de volumen relacionada a largo (pie), ancho (pulgadas) y espesor (pulgadas). Un m ³ rollizo es igual a 424 pt rollizo.
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
RUC	Registro Único Contable

SIPA	Servicio de Investigación y Promoción Agraria
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza

AGRADECIMIENTOS

El estudio que aquí se documenta es parte de las actividades del Proyecto ForLive *“Uso forestal por pequeños productores rurales en la Amazonia: Una oportunidad para mejorar los medios de vida rurales y la estabilidad forestal”*, que recibe financiamiento de la Unión Europea. Agradecemos a la misma por su bondadosa contribución.

Las entrevistas a los actores directos del manejo en Ucayali fueron conducidas entre marzo y abril del 2007 por personal de campo de AIDER en Pucallpa. Nuestro agradecimiento especial a Pío Santiago, Carlos Sánchez, Iván Icochea y Juan Pablo Ferreyro.

El segundo borrador del presente informe pasó por tres revisores externos, quienes hicieron valiosos aportes al documento, principalmente en los aspectos legales, sociales e institucionales. A Hugo Che Piu (abogado), Rodrigo Arce (forestal) y Enrique Ibarra (economista) nuestro sincero agradecimiento.

La revisión literaria del documento fue realizada por Sandra Sertzen de Mater Consultores S.A.C., a quien extendemos nuestra gratitud por las mejoras realizadas.

PRÓLOGO

El ***Proyecto ForLive “Uso forestal por pequeños productores rurales en la Amazonia: Una oportunidad para mejorar los medios de vida rurales y la estabilidad forestal”*** es una propuesta de investigación que, desde mediados del 2005, viene identificando y estudiando las estrategias de uso del bosque que realizan los pequeños productores en la Amazonia, para analizar y valorar su viabilidad local y su posible contribución a la estabilidad ecológica de los ecosistemas forestales y medios de vida de la población rural. En total, nueve organizaciones de siete países (cuatro en la Cuenca Amazónica y tres en Europa) colaboran en la implementación del Proyecto ForLive, actuando en áreas seleccionadas en la Amazonia de Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú¹.

El presente estudio fue desarrollado como parte del componente del Proyecto que se enfoca en analizar el marco institucional de las iniciativas de manejo forestal por pequeños productores, con particular atención en el marco legal operando a distintos niveles (local, regional y nacional) que afecta directamente a los pequeños productores, además de la interacción que establecen las diferentes normas y regulaciones entre esos niveles. El estudio se centra en las normas forestales, aunque otras regulaciones por fuera del sector forestal (como las relacionadas a la tenencia de la tierra, el sector agrario, desarrollo rural y conservación) también son consideradas.

El estudio se realizó desde inicios de 2007 a mediados de 2008 en los cuatro países de actuación del Proyecto anteriormente mencionados. Los objetivos fueron: (1) identificar y comparar los marcos legales que impactan en el manejo forestal por pequeños productores; (2) evaluar las implicaciones de los marcos legales con

¹ Para mayores informaciones sobre el proyecto y poder acceder a documentos publicados, consultar: http://www.waldbau.uni-freiburg.de/forlive/Home_es.html.

respecto a promover o restringir las actividades de manejo forestal por pequeños productores; y (3) proponer recomendaciones para mejorar y/o armonizar los marcos legales para el manejo forestal por pequeños productores.

El término *pequeño productor* usado en el estudio incluye a todos los actores, organizados o no, que viven en una comunidad o localidad donde realizan una actividad relacionada al uso y el manejo de recursos forestales (producción, extracción o aprovechamiento de cualquier producto forestal maderero o no maderero). En esta definición amplia se incluye a un diverso grupo de agricultores de pequeña escala o familiares, colonos, asentados, extractores forestales, ribereños y comunidades indígenas o campesinas.

Como productos del estudio, el Proyecto ForLive está publicando cuatro documentos con los resultados a nivel de cada país, un otro documento con el análisis comparativo de los estudios nacionales y un resumen de políticas. Esperamos que estos productos contribuyan a los actuales procesos de reflexión que están teniendo lugar en los países de la región destinados a mejorar los marcos legales e institucionales para el desarrollo de un sector forestal más sostenible y con resultados más justos y equitativos para los diferentes usuarios del bosque. Esto solo será posible si se toman mejor en cuenta las realidades y la diversidad de situaciones de los actores locales.

RESUMEN EJECUTIVO

ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL PARA EL MANEJO FORESTAL POR PEQUEÑOS PRODUCTORES Y COMUNIDADES EN LA AMAZONIA PERUANA

Sobre el estudio

El estudio tuvo como objetivos entender cómo las normas legales existentes favorecen o afectan a los pequeños productores y comunidades en actividades relacionadas con el uso del bosque natural y la reforestación en el ámbito de la Amazonia peruana, cómo estas normas se vienen aplicando y cuáles son sus efectos sobre dichos actores.

Aunque la norma jurídica principal que rige el *manejo forestal por pequeños productores y comunidades* (MFPP) es la Ley Forestal y de Fauna Silvestre-LFFS (Ley N° 27308 de julio del 2000) –que fuera reglamentada en agosto del 2001, pero que ha sido objeto de varias modificaciones–, en el estudio se consideraron también otros instrumentos legales.

Se estructuró una clasificación de “pequeño productor” que tomó en cuenta el actor social que hace uso del recurso forestal en la Amazonía y las formas legales de acceso al recurso forestal. De forma simplificada, se definieron tres grupos de actores forestales de interés para el estudio: las comunidades indígenas (nativas y campesinas), los pequeños extractores forestales y los pequeños agricultores (tanto parceleros como ribereños). Al enfocar sólo en las formas legales de acceso, se excluyeron así los productores “informales” (también llamados “extractores sin bosque”).

Además de una exhaustiva revisión de los antecedentes y las fuentes secundarias de información disponibles, se realizaron consultas de dos tipos. De un lado, con diversos actores del sector forestal (organizaciones representativas de pequeños productores y comunidades nativas, agencias de gobierno, ONGs, y sector académico, de investigación y capacitación) relacionados con el tema de interés, para conocer sus percepciones sobre los problemas que vienen teniendo los actores locales del manejo y sus propuestas o recomendaciones que

contribuyan a solucionarlos. Estas consultas tuvieron lugar en Lima, Loreto, Madre de Dios e Ucayali e incluyeron reuniones con grupos de actores, entrevistas a expertos y un taller final de discusión de los resultados preliminares del estudio, donde participaron también representantes de otras regiones amazónicas. De otro lado, se realizaron consultas con actores locales del manejo (pequeños productores, pequeños extractores forestales y comunidades nativas), pero limitándose éstas al ámbito geográfico de distritos aledaños a la ciudad de Pucallpa, en la Región Ucayali.

Principales críticas y propuestas para mejorar la normatividad forestal

Definir una política forestal más integral y de apoyo al MFPP

- La normatividad vigente no responde a una política nacional forestal de largo plazo y menos a las realidades de los pequeños productores y comunidades. Las deficiencias identificadas en el marco legal y la debilidad institucional del sector forestal hacen necesario replantear críticamente las bases y premisas sobre las que se ha construido el marco legal.
- Se requiere definir una política forestal con una visión integral que determine un modelo de desarrollo forestal que sea inclusivo de los actores sociales y las realidades en que actúan. Para ello, se debe aprovechar el esfuerzo invertido en desarrollar la Estrategia Nacional Forestal para establecer las condiciones y los términos de una base legal realmente promotora. Además, revitalizar los espacios de participación de la sociedad civil a nivel nacional y regional, para lo cual se debe relanzar la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal (MNDCF) y en especial incentivar a sus similares en las regiones, donde el proceso de descentralización exige la articulación y formación de alianzas institucionales alrededor de los Gobiernos Regionales.

Construir una legislación más realista y aplicable, asegurando una participación más efectiva de los actores sociales e incorporando los saberes y experiencias locales

- Los procesos que originaron los marcos legales no fueron muy participativos, lo que ha dificultado la aplicabilidad de las normas. De otro lado, la legislación vigente no reconoce el bagaje cultural y las experiencias vividas por comunidades y pequeños productores para el uso, aprovechamiento y manejo de sus recursos forestales.

- Para diseñar un marco legal más realista y con mayores perspectivas de ser efectivamente aplicado y cumplido, debe asegurarse que los diversos actores sociales tienen una efectiva participación en el diseño y aplicación del marco legal, según un modelo de construcción de abajo hacia arriba que tome como base los puntos de vista, necesidades y expectativas de los actores sociales y sus experiencias en los contextos regionales de implementación del marco legal. Asimismo, en la elaboración de normas y procedimientos administrativos se debe tomar en cuenta tanto el conocimiento empírico y las experiencias de los actores locales, incluyendo reglas o acuerdos y prácticas que éstos vienen aplicando en el manejo de sus recursos naturales, como el bagaje técnico de parte del Estado y de otros actores externos relevantes (como ONGs, empresas extractoras, comerciantes, etc.). Para asegurar mejores bases en este proceso de adaptación y compatibilización de las normas jurídicas y las normas sociales, se recomienda estudiar las reglas o acuerdos y prácticas locales y evaluar su sostenibilidad ambiental, económica, social.

Difundir más ampliamente la legislación entre los actores locales

- Los distintos actores locales y externos conocen muy poco de la legislación forestal. Para mejorar la difusión de la legislación, se hace necesario un trabajo más amplio y coordinado entre las instituciones para llegar de forma más efectiva a los actores sociales. Asimismo, adoptar un enfoque innovador en la difusión, resaltando los beneficios o ventajas para el usuario de realizar sus actividades de forma legal y ofreciendo la debida orientación y capacitación sobre la normativa forestal y sus procedimientos, incluyendo aspectos jurídicos y técnicos, y manteniendo canales de información actualizada.

Ampliar los derechos de acceso al bosque

- La legislación impone requerimientos para el acceso al aprovechamiento del bosque que son difíciles de ser cumplidos por los actores locales. Los derechos de acceso para las comunidades nativas se restringen a las comunidades tituladas; además, el Estado no respeta sus títulos de propiedad cuando decide otorgar derechos para explotación minera o de hidrocarburos en los bosques comunitarios. Los pequeños productores parceleros no pueden tener sus bosques titulados, lo que no les permite desarrollar un uso integral de su predio. Los ribereños no pueden

acceder legalmente al aprovechamiento comercial de los bosques donde se localizan, Atender las principales propuestas para subsanar estas deficiencias y vacíos van más allá de modificaciones en la LFFS y la competencia de un ministerio: la titulación de las áreas con bosque en predios privados exige cambios en la legislación agraria y la propia actuación institucional. De otro lado, legalizar el acceso al bosque para las poblaciones ribereñas y permitir que las comunidades puedan aprovechar los recursos existentes en los bosques inundables ubicados dentro del área otorgada a éstas en sesión en uso requiere modificar la Ley de Jurisdicción de la Marina.

- Para mejorar la situación restrictiva que la ley aún mantiene para varios actores locales, son necesarias voluntad política y un trabajo inter-institucional que resuelva las incoherencias técnico-jurídicas de la actual legislación y operacionalice medidas para regularizar la tenencia en las poblaciones afectadas.

Agilizar la formalización de los derechos de propiedad

- El largo y complejo proceso de titulación es un problema común bastante sentido entre los actores locales. La base legal para la titulación de tierras, principalmente respecto a las zonas ribereñas o aluviales, los territorios de las comunidades y los predios agrícolas es cuestionable. Los procedimientos de titulación aplicados en las condiciones de la Amazonía no brindan la seguridad de permanencia del bosque y menos para las actividades productivas, generan conflictos agrarios por la superposición de derechos (áreas con derechos de mineros, castañeros y agricultores), y desconsideran el tema cultural, especialmente en las comunidades.
- Se debe desarrollar una estrategia que promueva el ordenamiento territorial y el saneamiento físico legal de la tenencia de la tierra en el marco del desarrollo forestal sostenible, lo que requiere mejorar las bases técnicas para los procesos de titulación de tierras a través de medidas como: a) la elaboración de normas y procedimientos de titulación acordes con la capacidad de los suelos de la Amazonia, b) la actualización del Reglamento de Clasificación de Suelos, c) la incorporación de la zonificación ecológica-económica y el plan de ordenamiento territorial, y d) la unificación y elaboración de un Catastro Nacional de Tierras.

Adaptar las modalidades de acceso al bosque para los pequeños extractores forestales

- Algunas modalidades de acceso al bosque no se adecuan a las realidades de los actores que se quiere beneficiar, principalmente el caso de los pequeños extractores forestales y los pobladores ribereños. Los *Bosques Locales* y la *Venta de Vuelo Forestal* no han resultado ser opciones atractivas, en gran medida por tratarse de áreas que albergan bosques residuales muy pobres en volúmenes comerciales que no permiten cubrir los costos de extracción, situación que también presenta en muchas de las *Concesiones Forestales con Fines Maderables*. Se ha fallado en no considerar un trabajo previo de zonificación y ordenamiento territorial para delimitar bosques que presenten mejores condiciones para la producción comercial; además, en no definir una base para acuerdos locales, por ejemplo, permitiendo que varios caseríos o comunidades participen de un mismo Bosque Local en una área en común que pueda ser mayor a la extensión permitida.
- El Estado debe realizar una mejor planificación a través de un trabajo previo de zonificación y ordenamiento territorial que delimite bosques con mejores condiciones para la producción comercial. Además, se requiere una mayor flexibilización en las normas para mejorar la viabilidad de estas modalidades de acceso. De otro lado, se necesita mejorar la gobernanza y la capacidad de gestión de los Bosques Locales.

Adecuar los criterios técnicos en las normas legales

- Los criterios técnicos de las normas legales no son apropiados para la producción maderera de pequeña escala. Las exigencias técnicas de las normas se asemejan a los moldes tradicionales aplicados al manejo en escala industrial con aprovechamiento forestal mecanizado, lo que está fuera de la realidad de los pequeños extractores y de muchas comunidades. Las decisiones técnicas con frecuencia no tienen todo el respaldo científico necesario o limitan mucho la actividad de los actores sociales en condiciones de difícil acceso (como la prohibición del uso de la motosierra para transformación de la madera en el bosque). En el tema de los Productos Forestales No Maderables (PFNM), igualmente se presentan exigencias que desincentivan al productor. Por falta de información y de criterios claros y/o de una adecuada orientación a los funcionarios, se dan largas demoras en la aprobación de los planes de manejo.

- Se deben revisar los criterios técnicos tomando en cuenta nuevas informaciones científicas y la experiencia acumulada bajo diversos contextos sociales y regionales. En el caso de PFMN, se deben definir criterios para desarrollar lineamientos y términos de referencia de carácter general para las especies forestales no maderables.

Resolver las deficiencias o vacíos jurídicos de las normas legales y las inconsistencias con la legislación de otros sectores

- La legislación forestal vigente adolece de deficiencias o vacíos desde el punto de vista jurídico (como: mecanismos deficientes para definir derechos de uso, falta claridad en la tipificación de delitos e infracciones, entre otros). Además, existe incompatibilidad o falta de coherencia de la legislación forestal con instrumentos normativos que rigen en otros sectores.
- Se deben revisar y resolver las deficiencias o vacíos que presentan las normas forestales para asegurar que su cumplimiento no se vea obstaculizado. Así mismo, respecto a la legislación de los sectores agrario, minero, de hidrocarburos y transportes, donde se detectan incoherencias o incongruencias.

Simplificar y flexibilizar las normas

- Los requisitos legales y administrativos son muchos y resultan tan complejos para ser cumplidos que los actores locales deben recurrir a agentes externos y con esto incurrir en costos y riesgos de manipulación o engaños. Si bien la simplificación y flexibilización de las normas aparece como una demanda constante, se debe tener en cuenta que un problema latente es que otros actores, diferentes a los que se quiere beneficiar con esas facilidades, se aprovechen de las mismas.
- Se debe reducir lo más posible las restricciones legales y administrativas exigidas, revisar los cobros directos y sobre-costos que pueden cortarse y, en general, simplificar las exigencias y trámites para los diferentes procedimientos. Para minimizar los riesgos que pueden conllevar la simplificación y la flexibilización de las normas, se debe disponer de la suficiente información que justifique reducir las exigencias, respaldada con criterios técnicos sólidos y considerando la experiencia empírica de los funcionarios, los propios usuarios y los agentes externos en el campo; además, contar con salvaguardas que restrinjan o cohiban que

actores diferentes de los que se quiere beneficiar se aprovechen de las medidas. Por otro lado, es necesario establecer disposiciones internas que describan los diferentes procesos y la documentación exigida para los trámites, definiendo los criterios a seguir para su aplicación y observando los casos donde sea posible una flexibilización de las normas.

Desburocratizar los procedimientos administrativos

- Hay una excesiva burocracia para los trámites documentarios y la aprobación de planes de manejo, autorizaciones y permisos de aprovechamiento. Muchos trámites se hacen complejos y demorados por la propia forma como los funcionarios entienden las normas y por el exceso de celo que tienen para defenderse.
- Se deben mejorar los procesos del Estado para ajustarlos a la realidad de los distintos actores; asimismo, capacitar a los funcionarios con una visión más productiva y no de represión.

Mejorar la supervisión, la fiscalización y el control

- El Estado no cuenta con la capacidad (recursos humanos, financieros y materiales) para hacer cumplir las normas legales, lo que posibilita que prevalezca la informalidad y la ilegalidad en la extracción, procesamiento y comercialización de los productos forestales. La pobre capacidad para fiscalizar y controlar, unido a una cultura contraria a denunciar los actos fuera de la ley, así como la escasa efectividad de las infracciones y sanciones fomentan un ambiente de corrupción e impunidad a todos los niveles.
- Se requieren mayores esfuerzos para un trabajo concertado entre el Estado, ONG y organizaciones civiles de profesionales (como el CIP) para “sanear” con medidas efectivas el problema de impunidad y corrupción que afecta el sector forestal. Para hacer cumplir la ley y reprimir a los infractores (estrategia “dura”), se requiere elaborar un sistema de sanciones e infracciones, con una definición clara de competencias en lo penal y lo administrativo. Para su aplicación, es crítico fortalecer las tareas de fiscalización y control del Estado, en particular el INRENA y los Gobiernos Regionales, subsanando los vacíos legales para que puedan efectivamente aplicar las sanciones e infracciones identificadas en la ley. Se debe estudiar la posibilidad de tercerizar las funciones de estos organismos para otorgar permisos y autorizaciones. Además, establecer

ejecutores coactivos regionales y/o locales que se encarguen de hacer cumplir las sanciones administrativas. Otra medida importante debe ser también trabajar para romper con las taras culturales relacionadas a ser delator y sensibilizar al público sobre los daños sociales, económicos y ambientales de permitir estos comportamientos. Por otro lado, yendo hacia una estrategia “blanda”, se deben promover mecanismos de control social, con participación ciudadana y vigilancia, facilitando procesos en las comunidades, caseríos y los comités a nivel de cuencas.

Principales críticas y propuestas para mejorar la institucionalidad

Fortalecer la institucionalidad forestal.

- Existe un serio problema de institucionalidad en el sector forestal del país. Predomina la percepción de debilidad, desconfianza y pérdida de credibilidad en las organizaciones forestales. Se critica que las organizaciones tienen visiones diferenciadas sobre el bosque, desconocen la realidad de los actores o bien este conocimiento es segmentado, que no acumulan conocimiento ni difunden lo que se sabe, etc. Entre las instituciones del Estado, existe un desajuste estructural entre los planes de modernización y la capacidad institucional, como resulta evidente en el caso del INRENA, que no cuenta con la capacidad técnica y administrativa para implementar el marco legal forestal. De otro lado, existen deficiencias e irregularidades en el sector profesional vinculado con las instituciones del Estado, como también en ONG de servicio o apoyo y actuando de forma independiente.
- Como propuesta central se plantea fortalecer la capacidad de las instituciones del Estado para cumplir sus funciones, lo que significa asignarles más recursos, aumentar y capacitar sus cuadros de personal, tener mayor presencia intersectorial en el campo, mejorar su organización y los procedimientos, entre otros. En el caso del INRENA, se espera que establezca programas continuos para el desarrollo de capacidades de sus funcionarios, profesionalice su gestión administrativa para una actuación más eficiente y eficaz, muestre una mayor transparencia y espíritu de servicio al usuario, y fortalezca sus responsabilidades y capacidades operativas tanto para la fiscalización, el control y la aplicación de infracciones, como para desempeñar funciones de asistencia y extensión hacia los actores sociales. De otro lado, se requieren cambios o ajustes

tanto en el sentido educativo como sancionador para cohibir conductas irregulares de profesionales, para lo cual el CIP, las universidades u otras instituciones involucradas tienen que ser más actuantes para ofrecer oportunidades que permitan mejorar la calidad del profesional responsable y castigar ejemplarmente aquellos que actúan irresponsablemente.

Fortalecer el proceso de descentralización regional y local

- El proceso de descentralización se encuentra en sus inicios, pero se critica que sólo se transfieren las responsabilidades y no así los recursos en un contexto general de débil capacidad institucional en las regiones. La mayor dificultad sigue siendo llegar al nivel local/municipal.
- Se deben fortalecer las capacidades de gestión y fomento a nivel regional y local, con autonomía para descentralizar los recursos y resolver otorgamiento de derechos a nivel local, y establecer y operar sistemas de información y difusión sobre los recursos y productos.

Aplicar políticas de fomento para el manejo forestal por actores locales

- El sector forestal sigue siendo todavía de una prioridad demasiado baja el Estado, que no ha sido capaz de proponer y aplicar en la práctica un marco de políticas de fomento al sector y mucho menos para los pequeños productores en general. En general, se detectan serias limitaciones para el acceso a información, tecnologías y créditos para los actores locales. El apoyo que el Estado ha dado a la investigación, capacitación, transferencia de tecnologías, extensión forestal y financiamiento para el manejo forestal ha sido casi inexistente o muy deficiente.
- Para mejorar el marco de condiciones necesario para que los actores sociales puedan manejar legal y sosteniblemente el bosque, es crítico asegurar un apoyo más consistente al desarrollo de capacidades locales para la gestión forestal, para lo cual se propone un programa multi-institucional de desarrollo de capacidades concertado en alianzas estratégicas entre el Estado, los Gobiernos Regionales y los Comités de Gestión de Bosques, con apoyo de ONG, centros de capacitación e investigación. En este programa se deben definir estrategias de capacitación, acceso a información, transferencia de tecnologías, extensión y difusión para el aprovechamiento y manejo integral del bosque. Se debe facilitar el acceso al crédito para permitir que los pequeños productores y comunidades desarrollen la cadena de producción forestal, generando mecanismos

de garantía e incentivos basados en el valor económico de los bienes y servicios del bosque; también, estableciendo un programa de microcrédito a nivel de las regiones. En un plano más general, se plantea la necesidad de desarrollar políticas de fomento de la actividad forestal para los actores sociales del bosque que contemplen incentivos tributarios, comerciales, financieros y económicos.

INTRODUCCIÓN

A nivel de los países que comparten la Cuenca Amazónica se han dado, en esta última década, pasos muy significativos en el sector forestal, en gran medida a través de reformas institucionales, mayores espacios para el diálogo intersectorial y nuevas oportunidades para los bienes y servicios del bosque. En algunos de estos países –notablemente Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú– el manejo forestal aparece cada vez más como una alternativa necesaria en el contexto de uso del territorio amazónico y por lo tanto viene figurando cada vez más en las agendas de políticos, empresarios e inversionistas.

A pesar de estos cambios, las regulaciones en los países de la región suelen caracterizarse por ser complejas y rigurosas, muy prescriptivas y a la vez poco claras y enfocadas. Además, estas regulaciones con frecuencia no corresponden con la realidad de los actores locales que viven o dependen de los bosques, en particular los pequeños productores². De otro lado, hay problemas de débil cumplimiento o falta total de aplicación del marco legal, en parte debido a la escasa capacidad para hacer cumplir las leyes por las instituciones reguladoras, sirviendo como fuertes desincentivos contra prácticas ambientalmente más sanas. Incluso, algunas de las nuevas regulaciones causaron (directa o indirectamente) nuevos conflictos y propiciaron una mayor deforestación o degradación de los recursos forestales.

Si bien existen estudios que analizan y, en algunos casos, comparan la situación del marco legal forestal en países de la región, éstos no ofrecen un análisis que tome en cuenta las implicancias para los actores sociales directamente involucrados en el uso y manejo de los recursos forestales, y cómo el marco legal

2 Para este estudio se ha considerado a las comunidades indígenas (nativas y campesinas), los pequeños extractores forestales y los pequeños agricultores, como se explica en la sección 3.3.

impacta sobre sus actividades. También está faltando un estudio que enfoque el otro punto de vista: de cómo las regulaciones podrían realmente apoyar a los pequeños productores para usar efectivamente sus bosques con modalidades de acceso a los bosques públicos que en varios países se vienen otorgando a empresas a través de concesiones. Un estudio de esta naturaleza ayudaría a mejorar los instrumentos legales vigentes para tomar en cuenta las realidades y la diversidad de situaciones de los actores locales y las oportunidades para una implementación más efectiva y justa de las normas legales. A su vez, un análisis crítico comparativo de las diferentes modalidades de distribución y gerencia de los derechos de uso forestal aportaría informaciones y propuestas para ser discutidas por los diversos mecanismos de diálogo actualmente en marcha, tanto a nivel nacional como regional.

El ***Proyecto ForLive “Uso forestal por pequeños productores rurales en la Amazonia: Una oportunidad para mejorar los medios de vida rurales y la estabilidad forestal”*** es una propuesta de investigación que, desde mediados del 2005, viene identificando y analizando las estrategias de uso del bosque que realizan los pequeños productores en la Amazonia, para analizar y valorar su viabilidad local y su posible contribución a la estabilidad ecológica de ecosistemas forestales y los medios de vida de la población rural. En total, nueve organizaciones de siete países (cuatro en la Cuenca Amazónica y tres en Europa) colaboran en el marco de ForLive, actuando en áreas seleccionadas en la Amazonia de Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú³.

El presente estudio fue previsto como parte del componente del proyecto que trata sobre el marco institucional de las iniciativas de manejo forestal por pequeños productores, enfocando en particular el marco legal operando a distintos niveles (local, regional y nacional), que afecta directamente a los pequeños productores y la interacción que establecen las diferentes normas y regulaciones entre estos niveles. El estudio se centra en las normas forestales, pero otras fuera del sector forestal (como las relacionadas a la tenencia de la tierra, el sector agrario, desarrollo rural y conservación) también son consideradas.

Los objetivos del estudio regional, esto es, a nivel de los cuatro países, fueron: (1) identificar y comparar los marcos legales que impactan en el manejo forestal por pequeños productores; (2) evaluar las implicaciones de los marcos legales con respecto a promover o restringir las actividades de manejo forestal por pequeños

3 Para mayores informaciones sobre el proyecto y poder acceder a documentos publicados, consultar: http://www.waldbau.uni-freiburg.de/forlive/Home_es.html.

productores; y (3) proponer recomendaciones para mejorar y/o armonizar los marcos legales para el manejo forestal por pequeños productores.

En el caso del Perú, el estudio buscó conocer y entender cómo las normas legales existentes favorecen o afectan a los pequeños productores y comunidades en actividades relacionadas con el uso del bosque natural y la reforestación, cómo estas normas se vienen aplicando y cuáles son sus efectos sobre dichos actores.

El presente informe está dividido en ocho capítulos. Luego de esta introducción, en el *capítulo 2* se presenta muy apretadamente el marco legal forestal, indicando las principales normas del sector forestal y aquellas fuera del mismo. El *capítulo 3* trata de definiciones sobre algunos conceptos básicos relacionados al estudio y los métodos utilizados. Los dos capítulos siguientes presentan una síntesis de los resultados de las consultas (reuniones, entrevistas y taller) a los actores locales (*capítulo 4*) y los actores externos (*capítulo 5*) con relación al conocimiento que tienen de las normas y las percepciones sobre el marco legal, su aplicación y sus efectos. En dichos capítulos se describen los problemas identificados y las propuestas que estos actores plantean para solucionarlos. En el *capítulo 6* se han agrupado los temas y asuntos que los consultados mencionaron, relacionados con los aspectos políticos e institucionales. En el *capítulo 7* se hace una discusión crítica con base en las informaciones recogidas en las consultas, así como de documentos existentes relevantes al tema en general y a algunos asuntos polémicos en particular. Se finaliza con el *capítulo 8*, que resume las principales conclusiones y recomendaciones del estudio.

Vale destacar que en la exposición de los resultados del estudio –presentados en los capítulos 4, 5 y 6– se ha tratado en todo momento de sintetizar o transcribir (con citas textuales) los comentarios u opiniones vertidas por las personas consultadas. En algunos casos, las afirmaciones de los entrevistados no son precisas –sea por falta de conocimiento del asunto o por no estar actualizado–, en particular cuando se trata de las normas legales. En dichos casos se incluye una nota de pie de página con un comentario haciendo la precisión respectiva. De otro lado, desde la época en que se efectuaron las consultas y luego cuando se elaboró la primera versión de este informe hasta la presente publicación, se han dado algunos cambios institucionales y legales importantes en el sector forestal. Allí donde corresponda o sea necesario, se mencionan dichos cambios en el mismo texto o recurriendo a notas de pie de página.

**MARCO LEGAL
FORESTAL**

Las organizaciones del sector forestal y sus mandatos⁴

El ente rector de la política forestal nacional es el Ministerio de Agricultura (MINAG), que tiene a su cargo las funciones políticas y normativas. La Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 27308 de julio del 2000) –en adelante referida como LFFS– destaca al MINAG como el órgano normativo y promotor del uso sostenible y de la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre. El Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura, mantiene las funciones ejecutivas y técnicas. A esta institución le compete la gestión y administración de los recursos naturales, hacer cumplir las disposiciones de la legislación forestal, evaluar y controlar el aprovechamiento sostenible y de transformación primaria de los recursos forestales y de fauna silvestre, evaluar y supervisar periódicamente las concesiones, permisos y autorizaciones, emitir la normatividad complementaria, y elaborar y divulgar un informe anual de las actividades forestales y de fauna silvestre.

Una de las tres intendencias con que cuenta el INRENA es la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre (IFFS), que tiene como función: proponer políticas, planes y normas sobre el uso sostenible de los recursos forestales y controlar los productos forestales en estado natural que ingresan a las plantas de transformación primaria; además, se encarga del ordenamiento forestal, la administración y el control forestal, así como la promoción y manejo sostenible de los bosques; realiza acciones nacionales referentes a la forestación, reforestación, agroforestería⁵,

⁴ Esta sección ha sido preparada con base en Hidalgo (2003), Barrantes et al. (2005) y Che Piu (2007).

⁵ Sin embargo, la Ley N° 28852 Ley de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y Agroforestería, restringe las funciones al INRENA en estos temas a sólo la promoción (junto a FONDEBOSQUE), distribuyendo otras funciones al Ministerio de Agricultura, los Gobiernos Regionales (catastro y otorgamiento) y PROINVERSIÓN, sin especificar las funciones de administración, control y supervisión.

y establece lineamientos a los comités de reforestación. La IFFS cuenta con órganos desconcentrados, las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre (ATFFS), cuyo funcionamiento ha sido bastante centralizado y no es sino hasta hace poco que, con la Ley de Descentralización Regional, se inicia la transferencia de sus funciones administrativas a los Gobiernos Regionales⁶.

La Ley Forestal establece también la creación de dos organismos en el sector forestal: el Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal (CONAFOR) y el Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables (OSINFOR). El CONAFOR, que aún no ha sido constituido, formaría parte del Ministerio de Agricultura y su objetivo sería convertirse en el organismo de más alto nivel de consulta de política forestal. Por su parte, OSINFOR se creó el 2005 dentro del INRENA⁷, y se encarga de verificar el cumplimiento de los contratos de concesión cada cinco años, aplicar las sanciones pertinentes en el caso de que no se cumplan los términos del contrato y llevar un registro de las personas jurídicas acreditadas para realizar la supervisión o certificación voluntaria. De esta manera, sigue siendo INRENA la que ejerce las funciones antes mencionadas a través del OSINFOR y no a través de sus órganos de línea (IFFS).

El tema de tala ilegal a nivel de INRENA, era tratado hasta el 2005 por la Comisión de Control y Actividades contra la Tala y Comercio Ilegal-COATCI (desactivada mediante Resolución Jefatural N° 012-2008-INRENA), y a nivel de la Presidencia del Consejo de Ministros, al menos formalmente existe una Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal (CMLTI), que actualmente se encuentra inoperante por falta de recursos y decisión política.

Existen otras organizaciones públicas que, si bien no forman parte de la estructura organizacional pública del sector forestal, de alguna manera tienen relativa incidencia en el sistema forestal, como el caso de la Comisión Nacional del Ambiente (CONAM), el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro (PETT), recientemente fusionado al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI); el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Transporte, la Policía Nacional del Perú, las Fuerzas Armadas, la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), etc.

Los actores forestales privados actualmente no cuentan con una estructura organizacional única. Si bien formalmente, existe una Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal (MNDCF), que en su momento hizo las veces del CONAFOR,

6 *Hasta la fecha (junio del 2008) no se ha concluido en ningún caso el proceso de transferencia de funciones forestales a los Gobiernos Regionales.*

7 *Sin embargo, en la LFFS se indica que OSINFOR pertenecería a la Presidencia del Consejo de Ministros.*

en la actualidad dicho espacio lamentablemente está inactivo. A nivel de cuenca y sub-cuencas, los actores forestales privados (empresarios, pobladores, gobiernos locales, ONG, organizaciones académicas y de investigación, comunidades, etc.) se pueden organizar en Comités de Gestión de Bosques (CGB), que son un órgano de planificación forestal en apoyo del INRENA.

La normatividad forestal

El Perú cuenta con un extenso cuerpo de legislación relacionada al medio ambiente y al sector forestal en particular. El **Cuadro 1** presenta una relación de las diferentes leyes y otros instrumentos jurídicos importantes que inciden sobre el sector forestal. Dicho cuadro y el texto que sigue son extraídos de Che Piu (2007).

La normatividad jurídica (que se manifiesta en leyes, decretos, resoluciones, etc.) forestal peruana se enmarca en la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de Recursos Naturales y la Ley General del Ambiente. La norma jurídica principal es la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 27308 de julio del 2000), la cual fue reglamentada en agosto del 2001, pero que ha sido objeto de varias modificaciones. Asimismo, existen otras normas legales de desarrollo que regulan temas específicos, como las concesiones forestales maderables, los bosques comunales, los productos diferentes a la madera, etc. La mayor parte de éstas se dirigen particularmente a la región amazónica del territorio nacional, diferenciando lo que se conoce como Selva y Ceja de Selva⁸.

También existe una abundante normatividad técnico administrativa expedida por el INRENA, que busca regular casi todos los temas priorizados por la administración. Así, existen más de una veintena de *directivas* que regulan temas tan diversos como la autorización de volúmenes, la exclusión y compensación de concesiones, la transferencia y subasta de recursos forestales, el procedimiento sancionador, etc. Además, existen diversos *términos de referencia* para la elaboración de los Planes Generales de Manejo Forestal, los Planes Operativos Anuales, los Planes de Manejo Forestal Complementarios, los Planes de Manejo Forestal en Comunidades Nativas, en Predios Privados, etc.

⁸ Selva es la denominación local para la región amazónica peruana, la cual se subdivide en tres sub-regiones: Ceja de Selva (situada entre los 2.500 y los 800 m de altitud), Selva Alta (entre los 800 y los 400 m) y Selva Baja (entre los 400 y los 80 m).

Cuadro 1
Instrumentos legales de la normatividad forestal peruana (Fuente: Che Piu 2007)

<i>Marco legal de base</i>	<p>Constitución Política del Perú</p> <p>Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de Recursos Naturales</p> <p>Ley General del Ambiente</p> <p>Ley Forestal y de Fauna Silvestre y sus modificaciones</p> <p>Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre</p>
<i>Normatividad técnico administrativa (INRENA)</i>	Directivas
<i>Estrategias con carácter de legislación</i>	<p>Términos de Referencia</p> <p>Estrategia Nacional Forestal</p> <p>Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal</p> <p>Plan Nacional de Reforestación</p>
<i>Legislación que regula temas complementarios a los forestales</i>	<p>Áreas Naturales Protegidas</p> <p>Recursos Hídricos</p> <p>Comunidades Campesinas y Nativas</p> <p>Ordenamiento Territorial, etc.</p>
<i>Legislación que tiene implicancias en la estructura jurídica forestal</i>	<p>Descentralización y Gobiernos Regionales</p> <p>Minería e Hidrocarburos</p> <p>Transporte y Navegación</p> <p>Aduanas y Comercio Exterior</p> <p>Administrativa</p> <p>Normas Civiles y Penales</p>
<i>Tratados Internacionales de los que forma parte el Gobierno Peruano</i>	<p>Convención de Diversidad Biológica (CDB)</p> <p>Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)</p> <p>Tratado de Cooperación Amazónica (TCA)</p> <p>Convenio Internacional de Maderas Tropicales (CIMT)</p> <p>Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)</p>

Asimismo, con carácter de legislación (entendida en un sentido amplio, es decir, el conjunto de normas válidamente aprobadas), existe una Estrategia Nacional Forestal, una Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal y un Plan Nacional de Reforestación, que deberían orientar la política forestal en el Perú.

De otro lado, existe legislación que regula temas complementarios a los forestales, como es la legislación de Áreas Naturales Protegidas, de Recursos Hídricos, de Comunidades Campesinas y Nativas, de Ordenamiento Territorial, etc. También existen otras legislaciones que, sin tener un carácter complementario, tienen implicancias en la estructura jurídica forestal, por ejemplo, las legislaciones de Descentralización y Gobiernos Regionales, de Recursos Hidrocarburíferos, de Transporte y Navegación, de Aduanas y Comercio Exterior, la Administrativa, las Normas Civiles y Penales, etc. Muchas veces, la relación de la legislación forestal con las de otros sectores no es pacífica sino por el contrario muy tensa pues existen superposiciones, contradicciones y vacíos normativos.

La normatividad jurídica forestal también tiene que enmarcarse dentro de los Tratados Internacionales de los cuales es parte el Estado peruano, como el caso de la Convención de Diversidad Biológica (CDB), la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), el Convenio Internacional de Maderas Tropicales (CIMT), el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Varias organizaciones han llevado a cabo y hecho disponibles a través de la Internet importantes trabajos de recopilación y sistematización de la legislación en materia forestal, agraria, ambiental, de recursos naturales y derechos de poblaciones indígenas entre otros. Además de las direcciones de los organismos oficiales, particularmente el INRENA (www.inrena.gob.pe/iffs/iffs_blegal.htm) y el Portal Agrario del Ministerio de Agricultura (www.portalagrario.gob.pe/sintesis_normas.shtml) podemos destacar:

- SPDA –Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (www.spda.org.pe)– que publicó en el 2005 un Compendio de Legislación Forestal; además, en su página web cuenta con el servicio del Portal del Derecho Ambiental -Ecolex (<http://www.spda.org.pe/portal/c.php?s=37&n=2&id=214>)
- DAR: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (www.dar.org.pe)

- BID: Banco Interamericano de Desarrollo, que cuenta con una base de datos sobre legislación indígena (<http://www.iadb.org/sds/IND/ley/leyn/topicset.cfm?country=AR&topic=6&mark=1&lang=ES>).

En el **Anexo 1** se presenta una recopilación de los principales instrumentos legales relevantes al manejo forestal por pequeños productores y comunidades en el país.

El nuevo régimen forestal

Las políticas en el sector forestal peruano han sido muy inestables. Los cambios frecuentes en cuanto al régimen de acceso, de ordenamiento y aprovechamiento forestal, así como en la organización administrativa de la gestión forestal, debilitaron la implementación del marco legal (Hidalgo 2003). La Ley Forestal y de Fauna Silvestre del año 2000 (LFFS) marca el inicio de lo que se ha venido a llamar el nuevo régimen forestal en el país, introduciendo cambios radicales y tratando de rectificar muchas de las deficiencias del régimen anterior vigente desde 1975 con la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Decreto Ley N° 21147. Según Galarza *et al.* (2003), “las características del régimen anterior no armonizaban con el contexto económico liberal, ni con los objetivos de promoción de la inversión privada aplicados en el país desde los años 90, y tampoco habían permitido un aprovechamiento racional de los recursos forestales”. Y agregan que la nueva ley “tiene por objetivo normar, regular y supervisar el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre del país, compatibilizando su aprovechamiento con la valorización progresiva de los servicios ambientales del bosque, para lo cual establece distintos mecanismos de acceso de acuerdo al tipo de aprovechamiento, así como las formas de regulación para cada caso”.

Se ha escrito mucho sobre los antecedentes a la LFFS, los procesos hasta su promulgación y las modificaciones posteriores, así como diversos análisis críticos y propuestas de parte de varios grupos de interés (por ejemplo: Foro Ecológico 2000, Galarza *et al.* 2003, Hidalgo 2003, Torres 2003, Tello *et al.* 2004). En relación con el enfoque del presente estudio, algunas de las críticas hechas principalmente por organizaciones de pueblos indígenas y ONG a la LFFS son recopiladas por Griffiths (2003):

- no contiene un componente social
- centrada en madera, principalmente a través de las concesiones con fines maderables

- enfocada principalmente en generar ingresos al Estado
- falla en promover formas tradicionales de manejo de recursos forestales
- provee incentivos limitados al manejo forestal alternativo
- no menciona los derechos laborales
- no se refiere a mecanismos que tratan sobre la corrupción
- no trata el asunto de precios justos para madera extraída de permisos a las comunidades
- concentra demasiadas funciones críticas en una agencia gubernamental (INRENA)
- da un tratamiento limitado a la participación de organizaciones comunitarias, pequeñas empresas y el gobierno local en el manejo forestal
- enfocada mayormente a la región de Selva, desconociendo que existen recursos forestales en Costa y Sierra

Siendo la LFFS el principal instrumento normativo para las actividades del sector forestal, es de esperar que estas debilidades afecten en general a los pequeños productores, incluyendo comunidades. De otro lado, el mayor problema parece residir en la implementación del marco legal forestal, como ha sido documentado en diversas publicaciones (Torres 2003, Smith *et al.* 2006, MNDCE 2006) y discutido en varios foros (p. ej., CEDIA 2007).

Los últimos cambios

El día 28 de junio de 2008, poco antes de la impresión del presente documento, fueron aprobadas diversas normas que afectan parte del marco normativo e institucional objeto de la investigación. A través del Decreto Legislativo N° 1090, se aprobó una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que introduce importantes cambios en el sistema de manejo y aprovechamiento de los recursos forestales y fauna silvestre en lo que respecta a la definición de recursos forestales y patrimonio forestal, el acceso al aprovechamiento forestal a través de la iniciativa privada, el pago de la retribución económica en concesiones forestales, la reglamentación sobre el manejo forestal, entre otros.

Mediante el Decreto Legislativo N° 1085, se creó el nuevo Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, OSINFOR, como Organismo Público Ejecutor, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, encargado de la supervisión y fiscalización del aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los

servicios ambientales provenientes del bosque, en todas las modalidades de aprovechamiento (concesiones, permisos y autorizaciones).

Finalmente, a través el Decreto Legislativo N° 1089, se aprueba un Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales, Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas, que refuerza la competencia y atribuciones del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFO-PRI), que ya el año 2007 había absorbido al Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT), con lo que se consolida el paso de la función de regularización y formalización de la tenencia de las tierras rurales y de las comunidades del sector Agricultura al sector Vivienda, Construcción y Saneamiento.

DEFINICIONES Y MÉTODOS

Instituciones⁹

En su acepción más simple, las *instituciones* se definen como el conjunto de reglas o normas comúnmente aceptadas que gobiernan las actividades de individuos o grupos. Dichas reglas son diseñadas para estructurar las interacciones de los diferentes actores en la sociedad alrededor de actividades específicas para alcanzar ciertos objetivos, como el manejo forestal sostenible. En contraste con la definición anterior, también existe la definición de institución como una entidad física; sin embargo, este trabajo define y distingue estas últimas como *organizaciones*, las cuales se encargan de implementar las instituciones.

Las instituciones contienen mecanismos para proveer a los actores con información e incentivos para cumplir con las normas y están dotadas con mecanismos de sanción para quienes las incumplen (Elster 1989, North 1990, Knight 1992), y son precisamente las organizaciones quienes implementan estos mecanismos. Las instituciones requieren de dos condiciones para funcionar: la primera es que el conjunto de normas/reglas sean conocidas por los miembros de los grupos relevantes, y la segunda es que estén provistas de mecanismos de implementación aplicados en forma creíble, ya sea por un actor específico –por ejemplo una organización– o bien por los miembros de los mismos grupos de la sociedad a través de mecanismos de control social (Knight 1992).

Instituciones formales, como las leyes forestales, sus reglamentos y normas técnicas, son implementadas básicamente por las organizaciones del Estado y procuran su cumplimiento por parte de los usuarios –como productores rurales, comerciantes, transportistas, profesionales/técnicos, cooperativas, etc.– a través

⁹ Esta sección ha sido adaptada del informe del estudio ForLive: “Análisis del marco legal para el manejo forestal por pequeños productores rurales en la Amazonia Ecuatoriana” (Ibarra et al., en prensa).

de mecanismos de difusión y de sanción. Por otro lado, *instituciones informales* –como las convenciones sociales, reglas de etiqueta, actividades ilícitas, etc.– no son implementadas por una organización en particular, pues su implementación es el producto de la interacción social de diferentes grupos y no de una organización específica (Knight 1992, Khan 1995).

Manejo forestal por pequeños productores y comunidades

Este estudio se enfoca en iniciativas de manejo forestal realizadas por “pequeños productores”. Se adoptó un concepto amplio de pequeño productor, en el sentido de incluir a todos los actores, organizados o no, que viven en una comunidad o localidad donde realizan una actividad relacionada al uso y el manejo de recursos forestales, o sea, producción, extracción o aprovechamiento de cualquier producto forestal maderero o no maderero. En esta amplia definición se consideran agricultores de pequeña escala o familiares, colonos, asentados, extractores forestales, ribereños, y comunidades indígenas y campesinas.

En el caso del Perú, dado que la referencia a pequeño productor se percibe comúnmente como excluyente de comunidades, al explicar el estudio se necesitó hacer mención explícita a las comunidades indígenas, sea nativas o campesinas. Por ello, incluimos la referencia a éstas, de manera que el estudio trata de los marcos legales para el ***manejo forestal por pequeños productores y comunidades*** (que lo abreviaremos como ***MFPP***).

De otro lado, la referencia a “forestal” la entendemos de manera amplia como *recursos forestales*, o sea, para referirnos tanto a los productos (maderables y no) y servicios del bosque, como a la fauna silvestre y las tierras de vocación forestal¹⁰. Como parte del estudio incluimos así tanto los bosques primarios (no intervenidos o ya intervenidos = residuales) como los bosques secundarios, las plantaciones forestales, los árboles en asocio o sistemas agroforestales y las tierras de vocación forestal. Esto significa que la intención del estudio es no sólo conocer el marco legal y sus impactos para el manejo del bosque natural por los pequeños productores, sino también sobre las plantaciones o las actividades agroforestales en tierras forestales.

El término *manejo* también requiere ser contextualizado. En la legislación peruana, el manejo forestal se define como “la administración del bosque para la

¹⁰ *La Ley Forestal*, en su artículo 2 indica: “Son recursos forestales los bosques naturales, plantaciones forestales y las tierras cuya capacidad de uso mayor sea de producción y protección forestal y los demás componentes silvestres de la flora terrestre y acuática emergente, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional”.

obtención de beneficios económicos y sociales, de modo tal que se asegure la sostenibilidad de las especies y de los ecosistemas objeto de manejo”. Esta definición es, evidentemente, muy formal y puede ser excluyente de ciertas formas de uso del bosque por los pequeños productores y comunidades. Ya que en este estudio se pretende ofrecer contribuciones para mejorar el marco legal para el MFPP, lo más apropiado fue considerar todas las formas de uso que se tienen del bosque, y no solamente la formalidad que implica un manejo siguiendo una lógica que no necesariamente se aplica en las realidades de los pobladores locales. Esta visión amplia permite acomodar las diferentes formas tradicionales de uso del bosque por los indígenas u otras poblaciones en la región amazónica.

Debido a la amplitud que se le da en el estudio al concepto de MFPP, cabe también hablar de *manejo forestal local* (o *uso local del bosque*), para referirnos de una manera más inclusiva al manejo por los varios tipos de actores tipificados como pequeños productores, que en su conjunto entendemos aquí como *actores locales*.

Se debe aclarar aquí que el concepto de manejo forestal por pequeños productores, incluyendo comunidades, es diferente del concepto de manejo forestal comunitario (MFC) o forestería comunitaria. El primero es mucho más amplio, pues abarca todos los actores locales que usan o manejan los recursos forestales como actividad que puede darse de forma colectiva (como en las comunidades nativas, por ejemplo) o individual (como el caso de colonos). El concepto de MFC, aunque muy discutido y sin que se llegue a consenso, suele entenderse como una actividad colectiva. El *Grupo de Trabajo sobre Manejo Forestal Comunitario* (GT-MFC), formado a iniciativa de varias ONG y el INRENA¹¹, propuso como criterio básico para considerarse MFC que el manejo sea realizado por un grupo organizado colectivamente.¹²

Categorización de los actores forestales locales

A fin de enfocar mejor el estudio en la realidad peruana, se pensó en una categorización que combinara las formas legales o formales de acceso al recurso forestal y los actores sociales de relevancia para el estudio, con enfoque en la Amazonia.

11 El GT-MFC fue formado a inicios del 2006 para trabajar en diagnósticos y propuestas sobre diversos temas críticos para promover el MFC. Lamentablemente, esta iniciativa dejó de actuar en la segunda mitad del 2007 con la salida del funcionario del INRENA que coordinaba el grupo.

12 En el documento “Propuesta para la definición del MFC y su clasificación en el Perú” (Sabogal 2007) se documentan las consideraciones sobre la definición adoptada y se proponen criterios para clasificar experiencias de MFC, principalmente para la región amazónica del país.

De acuerdo con la LFFS, los bosques disponibles para el aprovechamiento y manejo forestal por comunidades y pequeños productores pueden ser de cuatro categorías: Bosques en Concesiones Forestales, Bosques Comunales, Bosques Locales y Bosques en Tierras de Propiedad Privada. En el **Cuadro 2** se describen algunas características importantes de estas categorías de acceso al bosque.

Cuadro 2

Algunas características importantes de las categorías de bosques al cual pueden acceder para derechos de uso las comunidades y los pequeños productores, según la LFFS y su Reglamento.

(Adaptado de: Carlos Andaluz Westreicher, Manual de Derecho Ambiental. 2005. Lima, Perú).

Categorías	Algunas características importantes mencionadas en las normas
Acceso a bosques públicos a través de Concesiones Forestales	<ul style="list-style-type: none"> • Las <u>concesiones forestales con fines maderables</u> son otorgadas por el INRENA al sector privado, para el aprovechamiento de los recursos forestales mediante planes de manejo sostenible, por el plazo de hasta 40 años renovables, en los bosques de producción permanente, de acuerdo al detalle siguiente: a) Subasta en unidades de aprovechamiento forestal maderable de 10.000 a 40.000 hectáreas; b) Concurso en unidades de aprovechamiento forestal maderable de 5.000 hasta 10.000 hectáreas (Art. 83 Reglamento LFFS). • En el contrato de las concesiones forestales se consignará, entre otras, las siguientes obligaciones del concesionario: a) Cumplir con el PGMF, aprobado; b) Cumplir con el POA, aprobado; c) Asegurar la integridad de las áreas concedidas y mantener el régimen forestal de las mismas; d) Respetar las servidumbres de paso, de acuerdo a las normas del derecho común... (Art. 88 Reglamento LFFS). • En las concesiones forestales con fines maderables, sus titulares podrán efectuar el aprovechamiento directamente o a través de terceros, de otros recursos de flora y fauna silvestre existentes en el área de la concesión, así como utilizarla con fines turísticas, previa aprobación por el INRENA del Plan de Manejo Complementario (Art. 66 Reglamento LFFS). • El derecho de aprovechamiento en las concesiones forestales con fines maderables se paga por hectárea de bosque (Art. 70.2 Reglamento LFFS). • Para la recolección de hojas, flores, frutos, semillas, tallos, raíces, látex, gomas, ceras y otros con fines industriales y/o comerciales, en los bosques de producción permanente y en los bosques en tierras de protección se otorga <u>Concesiones para Otros Productos del Bosque</u> (Art. 111 Reglamento LFFS).

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación de la página anterior)

Categorías	Algunas características importantes mencionadas en las normas
	<ul style="list-style-type: none">• El INRENA podrá otorgar concesiones para otros productos del bosque hasta por 40 años renovables, y en superficies de hasta 10.000 hectáreas, según los tipos de producto y consideraciones técnicas del plan de manejo (Art. 112 Reglamento LFFS).• El INRENA, <i>otorgaba</i> <u>Concesiones</u> de hasta 10.000 hectáreas <u>para Forestación y Reforestación</u> en áreas de recuperación forestal por períodos renovables de hasta 40 años, a título gratuito (Art. 291 Reglamento LFFS).*• El aprovechamiento en las concesiones para forestación y reforestación, no está sujeto al pago de derechos (Art. 70.9 Reglamento LFFS).• En los bosques de producción permanente la autoridad oferta concesiones de unidades de aprovechamiento de hasta el tamaño máximo permitido en cada modalidad de subasta (hasta 40.000 hectáreas) o concurso (hasta 10.000 hectáreas), con la finalidad de ser manejadas para <u>Concesiones para Venta de Vuelo Forestal</u> a pequeños extractores forestales calificados (Art. 97 Reglamento LFFS).• Se tendrán condiciones especiales de promoción para estas unidades de aprovechamiento, que incluyen, entre otras: reducción del monto del derecho de aprovechamiento; reducción equivalente de la fianza bancaria; y, la posibilidad de consolidar bajo esta modalidad de gestión, hasta 120.000 hectáreas en el caso de concesiones otorgadas mediante subasta (Art. 102 Reglamento LFFS) y hasta 50.000 hectáreas en el caso de concesiones otorgadas por concurso, por titular (Art. 106 Reglamento LFFS).
Bosques Comunales <i>(Bosques de Comunidades Nativas y Campesinas)</i>	<ul style="list-style-type: none">• Son bosques ubicados dentro del territorio reconocido de las Comunidades Nativas o Campesinas legalmente organizadas (Art. 43 Reglamento LFFS).• Las comunidades tienen preferencia para el aprovechamiento sostenible de los recursos (Art. 148 Reglamento LFFS).• Dentro de estos bosques no se otorgan concesiones forestales a terceros (Art. 43 Reglamento LFFS).• Cualquier solicitud de aprovechamiento debe acompañarse obligatoriamente con el Acta de Asamblea Comunal que acordó tal aprovechamiento (Art. 149 Reglamento LFFS).• Las comunidades pueden solicitar al INRENA el reconocimiento de la delimitación de las UA de bosques en sus territorios con base de las categorías de Bosques de Producción, Bosques en Tierras de Protección y Bosques para Aprovechamiento Futuro.• El aprovechamiento de recursos forestales maderables o diferentes a la madera o de fauna silvestre, con fines industriales o comerciales, debe efectuarse en las áreas previamente delimitadas como Bosques Comunales y están sujetos a un Permiso de Aprovechamiento** y bajo las condiciones que establece el Reglamento LFFS (Art. 151 Reglamento LFFS).

(Continúa en la página siguiente)

Categorías	Algunas características importantes mencionadas en las normas
	<ul style="list-style-type: none">• La extracción forestal con fines de autoconsumo comunal, es decir, la que realizan los comuneros para el consumo directo del comunero y su familia o de la comunidad en forma asociativa, sin destinar a la comercialización y/o industrialización los productos extraídos, no requiere de permiso ni Autorización*** (Art. 152 Reglamento LFFS).
Bosques Locales	<ul style="list-style-type: none">• Son áreas boscosas delimitadas y establecidas por el INRENA a iniciativa de las poblaciones rurales y/o gobiernos locales, sobre áreas clasificadas como bosques primarios residuales, bosques secundarios o bosques en tierras de protección, siempre que estén destinados al aprovechamiento sostenible de los recursos forestales.• Se otorgan a las poblaciones rurales y centros poblados, para la satisfacción de sus necesidades directas, mediante autorizaciones y permisos aprobados por el INRENA (Art. 44 Reglamento LFFS).• El área solicitada para el establecimiento de un Bosque Local debe corresponder a las necesidades de la población beneficiaria y con las características del sitio y los recursos a ser aprovechados; no deben exceder de 500 ha, no deben superponerse con derechos patrimoniales de terceros (propiedades o concesiones), deben constituir una unidad continua y contar con vías de comunicación física natural (por ejemplo, ríos) o artificial (trochas) accesible a la población rural beneficiada (Art. 155, Reglamento LFFS).• La administración del Bosque Local es otorgada por INRENA a los gobiernos locales (municipios) o a las organizaciones locales, reconocidas por estos, por un plazo renovable de 20 años; mediante contratos en los que se especifican los alcances, derechos, obligaciones y contraprestaciones que corresponden a las partes, así como la delegación en el gobierno local u organización local reconocida, para que realicen el otorgamiento de las autorizaciones y permisos; se establecen también los mecanismos de supervisión y control, así como la contraprestación que recibirán por concepto de administración (Art. 158 y 159 Reglamento LFFS).• La extracción de productos maderables o de otros productos del bosque que se destine a fines comerciales o industriales, está sujeta al pago de los respectivos derechos de aprovechamiento (Art. 160 Reglamento LFFS); mientras que si se destinan al autoconsumo o para la infraestructura social no está sujeto a pago alguno (Art. 70.7 Reglamento LFFS).
Bosques en Tierras de Propiedad Privada	<ul style="list-style-type: none">• Se trata de plantaciones forestales realizadas en terrenos clasificados como de aptitud agrícola o ganadera de propiedad privada o de aquellos predios con bosques naturales que cuentan con título de propiedad; en este último caso se trata de tierras clasificadas como de aptitud agrícola o ganadera que cuentan con bosques naturales y que se han otorgado en propiedad para tales usos; también puede tratarse de predios con bosques naturales que han sido titulados antes de la prohibición legal de otorgar propiedad sobre los bosques.

(Continuación de la página anterior)

Categorías	Algunas características importantes mencionadas en las normas
	<ul style="list-style-type: none">• El aprovechamiento forestal con fines comerciales o industriales en bosques en tierras de propiedad privada requiere del permiso que otorga INRENA, previa aprobación del respectivo POA, es decir, no requiere PGMF (Art. 128 Reglamento LFFS).
*	<i>De conformidad con la Ley N° 28852 Ley de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y Agroforestería, esta función le compete ahora a PROINVERSIÓN. El artículo 291 (desarrollado del Art. 28 de la LFFS) fue derogado por la Ley 28852.</i>
**	<i>Los permisos forestales se definen como actos administrativos a través de los cuales se otorga derechos para el aprovechamiento forestal con fines industriales o comerciales, en bosques en tierras de propiedad privada, bosques secundarios y de plantaciones forestales y en bosques locales.</i>
***	<i>Las autorizaciones son acciones de naturaleza administrativa que otorgan derecho al titular, entre otros, para el manejo de la fauna silvestre, el cambio de uso de tierras de aptitud agropecuaria de selva, y la extracción de recursos forestales y de fauna silvestre con fines de investigación científica o cultural.</i>

En cuanto a los actores sociales del manejo, de forma simplificada reconocemos en este estudio los siguientes tres grupos: las *Comunidades*, los *Pequeños extractores forestales* y los *Pequeños agricultores*. Para cada grupo es posible diferenciar sub-grupos de usuarios del bosque. En el **Cuadro 3** se relacionan estos grupos o sub-grupos con las formas de acceso al recurso forestal.

Entre las **Comunidades Indígenas** se diferencian las Comunidades Nativas y las Comunidades Campesinas, estas últimas en número muy reducido en la Amazonia. Esta categoría de actores cuenta con la mayor área boscosa del país, con alrededor de 12 millones de hectáreas (un 18% del área boscosa total del país), repartidas entre 1157 comunidades indígenas tituladas que albergan a unos 350 mil habitantes.

Las Comunidades Nativas tienen origen en los grupos tribales de la Selva y Ceja de Selva y están constituidas por conjuntos de familias vinculadas por los siguientes elementos principales: idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso (Artículo 8 de la Ley N° 22175 – Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva).

Las Comunidades Campesinas son organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integradas por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multi-sectoriales, cuyos fines se orientan a la

realización plena de sus miembros y del país (Artículo 2º de la Ley N° 24656 de Comunidades Campesinas). Se distinguen dos clases: comunidades que son producto de la reforma agraria y comunidades ancestrales. Las Comunidades Campesinas en Selva son conformadas por colonos inmigrantes que se asentaron a lo largo de ríos y mantienen sus costumbres ancestrales.

Los bosques en las comunidades –también referidos en la legislación como Bosques Comunales– son bosques ubicados dentro del territorio reconocido de las Comunidades Nativas o Campesinas legalmente organizadas (Cuadro 2). En las tierras comunales se concede el derecho de propiedad sobre las tierras agrícolas y la cesión en uso sobre el bosque¹³.

Los **Pequeños Extractores Forestales** son los que tienen como ocupación principal la extracción de recursos del bosque, sean maderables o no maderables (como frutos, látex, fibras, exudados, etc.). Los pequeños extractores realizan sus actividades de extracción por lo general de forma manual, aunque hay los que tienen equipos para el arrastre. Una sub-categoría que se reconoce es el *micro-extractor*, que es un individuo que tiene equipo de aserrío (motosierra, guía, etc.) y en algunos casos un motor fuera de borda, y no cuenta con capital propio para trabajar, por lo que necesita de un habilitador¹⁴. Es común la referencia a estos micro-extractores como “informales” pues, en la práctica, no consiguieron acceder legalmente al recurso forestal, si bien la Ley Forestal contempla la modalidad de concesiones para venta de vuelo (árboles en pie), que teóricamente sería la indicada para ellos.¹⁵

13 Uno de los abogados entrevistados llamó la atención sobre la confusión que se da en estos territorios: “La gente cree que teniendo la titularidad sobre la propiedad significa que se puede hacer lo que uno quiere, sin reconocer los límites impuestos por las regulaciones. El título es comúnmente asociado a propiedad, pero en el campo jurídico involucra varios derechos: propiedad, cesión en uso, posesión”. *Nota: Todas las citas textuales de opiniones en este documento aparecen entre comillas en letra cursiva color marrón.*

14 El maderero habilitador normalmente realiza anticipos de alimentos o bienes (tales como arroz, sal, botas, rifles, motosierras, etc.) a un sector de pobladores de las comunidades indígenas a cambio de la obtención de una cierta cantidad de madera localizada en principio, dentro del territorio de la comunidad (Bedoya y Bedoya 2005). Otra referencia indica que un “maderero-habilitador”, vinculado a grandes empresarios madereros, entrega en la ciudad una cantidad de dinero a “patrones enganchadores” para obtener madera. Estos ofrecen dinero o anticipos de alimentos o bienes (tales como arroz, sal, botas, rifles, motosierras, etc.) al interior de las comunidades indígenas, a condición de que ellos, que conocen la zona y sus árboles mejor que nadie, les entreguen madera cortada (WRM 2005).

15 Quevedo (2003) propone una categorización de extractores forestales en función a su nivel de inversión o capital (infraestructura extractiva, principalmente). El micro-extractor y el pequeño extractor realizan sus actividades de forma manual, salvo excepciones en la segunda categoría, cuando alquila un tractor.

Cuadro 3
Los “pequeños productores” y sus formas de acceso al recurso forestal según la legislación vigente en el Perú

	Grupos de actores sociales	Formas de acceso al recurso*
Comunidades indígenas	1. Comunidades nativas	
	2. Comunidades campesinas	Bosques Comunales (BC)
	3. Pequeños extractores madereros (“manuales”)	Concurso local para Venta de Vuelo Concesiones Forestales con Fines Maderables** Concesiones de Forestación y/o Reforestación Bosques Locales***
Pequeños agricultores	4. Extractores de productos no maderables (castañeros, caucheros, etc.)	Concesiones Forestales para Castaña Bosques Locales
	5. Ribereños	Bosques Locales
	6. Parceleros / Colonos	Bosques en Predios Privados Concesiones de Forestación y/o Reforestación

* *Elaboración propia. Ver las principales características en el Cuadro 2.*

** *En áreas de 5.000 hasta 10.000 ha. Adjudicación directa por concurso local.*

*** *En áreas de hasta 500 ha.*

Según la normativa legal vigente, estos actores pueden solicitar el acceso al bosque mediante Concesión Forestal o bajo la modalidad de Bosques Locales (Cuadro 2). Para fines no maderables, la legislación considera el acceso a concesiones forestales mediante concurso público para unidades de aprovechamiento forestal de 5.000 y 10.000 hectáreas.

Un estimado reciente (CIP 2005) indica que existe una población de 250.000 personas aproximadamente que viven de la actividad maderera en la Amazonia peruana. Una mayoría de estas personas debe calificar como pequeño o micro extractor forestal. Sólo una fracción de estos extractores ha tenido acceso legal al bosque a través del sistema de concesiones. Hasta mediados del 2007 se habían adjudicado concesiones forestales con fines maderables sobre aproximadamente 7,3 millones de ha por medio de 584 contratos por 40 años. Se puede decir que en la mayor parte de esos contratos participan pequeños extractores forestales, sea en forma individual o asociada.

En la categoría de **Pequeños Agricultores** están comprendidos los agricultores de altura (también llamados “parceleros” o colonos, debido a su origen mayormente de procesos migratorios) y los ribereños o agricultores posesionarios en tierras inundables (aluviales), que en muchos casos son descendientes de poblaciones nativas y están asentados por muchos años a lo largo de los grandes ríos¹⁶. Aunque no hay referencia explícita en la legislación sobre el tamaño máximo de un predio o parcela para que se considere un pequeño agricultor, parece que el límite de 200 hectáreas es una medida aceptable para las condiciones de Selva. Los que estén dentro de esta categoría, puede acceder al uso y manejo de recursos forestales a través de las modalidades de Bosques en Predios Privados y Bosques Locales (ver Cuadro 2). En los predios la titulación sólo se da para tierras agrícolas; no se otorgan títulos para tierras de aptitud forestal.

La normativa legal del país no especifica claramente quiénes son los pequeños productores forestales, sino que los califica en función de la actividad que realizan y no en función en su titularidad sobre el área. La legislación considera explícitamente a las comunidades nativas y campesinas, y el agricultor que extrae madera, en tanto que el amplio grupo de extractores forestales es referido con términos como “pequeños extractores forestales calificados”, “pequeños y medianos empresarios”, “castañeros”, “reforestadores” y “agroforestales”. Así, en la modalidad de acceso al bosque mediante concesión forestal en concurso público

16 Barrantes y Tiveli (1996) consideran en la categoría de pequeños extractores a los parceleros, colonos, migrantes y comuneros en la categoría de pequeños extractores.

para unidades de aprovechamiento de 5.000 a 10.000 hectáreas, la normativa considera a los “pequeños y medianos empresarios”, en forma individual u organizada, mientras que en las concesiones para venta de vuelo (o de árboles en pie) se hace referencia a “pequeños extractores forestales calificados”¹⁷. Los productores que se dedican principalmente a extraer productos forestales no madereros (como los “castañeros”), son también otro grupo con derechos de acceso legal, previstos más explícitamente en la modalidad de concesiones forestales con fines no maderables. También están los extractores de concesiones de reforestación (los “reforestadores” y “agroforestales”), que eventualmente podrían beneficiarse de los incentivos previstos en la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y Agroforestería (Ley N° 28852 del 26 de julio del 2006).

De otro lado, al enfocar sólo en las formas legales de acceso, estamos dejando de lado a aquellos usuarios del bosque que no son reconocidos en la legislación. Aquí entrarían los pobladores ribereños (ver más adelante) y los llamados “extractores sin bosque” o simplemente “informales”.¹⁸

Es importante reconocer que las distintas categorías de actores locales se distinguen por prácticas que realizan con distintos objetivos, en diferentes escalas e intensidades y en modalidades que también pueden diferir. Así, se puede tener una escala de muy baja intensidad, practicada por pequeños productores extractivistas, sea de forma independiente, o “amarrados” a la tradicional cadena de habilitación. Hay también una diversidad de formas de manejo local, como el practicado por ribereños (por ejemplo en “varillajes”¹⁹ o en bosques secundarios), de tipo extensivo (baja intensidad) y de carácter familiar. De otro lado, se puede tener un manejo más ordenado o sistemático y de mayor intensidad, que ya incorpora elementos técnicos adaptados o bien que fueron impuestos por agentes externos, como se da en algunos casos con comunidades nativas.

En una tipificación de pequeños productores forestales –además de criterios como el origen del productor, el tamaño de su parcela y el recurso forestal que tiene–, deberían considerarse los aspectos culturales, tales como las reglas y prácticas para el uso del recurso, el auto-control, etc. Complementariamente, se podrían tomar en cuenta criterios tecnológicos, tales como el nivel de factores productivos

17 Estos son productores que han sido debidamente reconocidos y registrados por el INRENA.

18 La distinción entre los “formales” y los “informales” no es clara. Cabría, por ejemplo, preguntarse si un productor es formal porque el acceso formal se refiere a títulos y posesiones de terreno o a que su actividad se realiza dentro del marco legal.

19 Formación vegetal que crece sobre arenas blancas cuarcíticas de origen muy antiguo, que sostiene una vegetación herbácea o arbustiva.

con que cuenta el productor –es decir, si la extracción se hace de forma artesanal (intensiva en trabajo) o mecanizada, o bien si depende de terceros actores para cortar árboles– o el destino del producto que se extrae.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, sería conveniente una formulación más clara en las normas legales relacionadas a los bosques, tipificando mejor a los distintos actores y las formas o modalidades de acceso al recurso forestal.

Métodos

El estudio se desarrolló siguiendo la metodología general delineada para el proyecto en su conjunto, esto es, en los cuatro países, pero realizando las adaptaciones necesarias en función a las propias realidades, los contextos y las situaciones que se presentan en cada país, lo que, por ejemplo, se expresa en un conjunto de temas de mayor actualidad y prioridad.

Los métodos usados fueron, básicamente: i) Sistematización de informaciones de documentos secundarios; ii) Entrevistas a actores externos claves (en reuniones colectivas o de forma individual); iii) Entrevistas a pequeños productores (en forma individual o grupal); y iv) Taller de consulta para discutir los resultados preliminares del estudio.

Fases del estudio

El estudio se desarrolló en tres fases. En una fase preparatoria se realizó la recopilación y sistematización de fuentes secundarias (instrumentos legales, literatura, documentos de reuniones, propuestas, etc.) relacionadas con los marcos legales relevantes al foco del estudio. Como producto se elaboró una base de datos (similar para los cuatro países) conteniendo las referencias documentarias y, donde fue posible, los documentos en formato digital. También se identificaron las instituciones, organizaciones e individuos que trabajan o tienen experiencia con el tema del estudio. Con ello se diseñó una estrategia metodológica y se formularon las preguntas de interés que serían usadas en las reuniones colectivas y entrevistas individuales con diversos actores, y se elaboraron cuestionarios-guía. Finalmente, se planificó la logística y se hicieron los preparativos necesarios para la siguiente fase.

La siguiente fue la fase de entrevistas, que consistió en organizar entrevistas a diversos actores claves a fin de conocer sus percepciones y perspectivas sobre el marco legal y cómo éste impacta en las iniciativas de MFPP. Se diferenciaron dos tipos de actores claves: los actores “locales” (o directos) del manejo y los actores “externos” (o “grupos de interés”). Para los primeros, el estudio tuvo que limitarse

a hacer entrevistas a pequeños productores apenas en las zonas de actuación del Proyecto ForLive, por restricciones financieras y de tiempo. Los actores externos son los que influyen de una u otra forma el proceso de manejo forestal, sea a través de la formulación de los marcos legales y su implementación (como agentes del gobierno, ONG, etc.), o como representantes políticos de los actores directos (las organizaciones de base), o bien prestando servicios empresariales o de apoyo (empresas, ONG, profesionales).

En la fase de análisis y consultas se procesaron las informaciones de las entrevistas y reuniones conducidas. Utilizando la sistematización realizada en la fase inicial, se buscó identificar y relacionar los factores de mayor trascendencia en la implementación del marco legal y su impacto en las iniciativas de MFPP. Como producto se preparó un informe preliminar del estudio. Con base en dicho documento se realizaron algunas consultas complementarias con personas conocedoras del tema en el contexto amazónico, incluyendo funcionarios de INRENA en Lima y un congresista y sus asesores. Finalmente, se organizó un taller para presentar y discutir los resultados preliminares del estudio.

Reuniones colectivas y entrevistas individuales con actores externos

El estudio abarcó reuniones colectivas y entrevistas individuales con actores externos en cuatro ciudades (en secuencia cronológica): Pucallpa, Lima, Iquitos y Puerto Maldonado. En cada ciudad se organizaron reuniones colectivas por separado con el sector del gobierno, los gremios representantes de las organizaciones locales de productores y comunidades, el sector de ONG, y el sector profesional/académico, incluyendo instituciones de investigación. En estas reuniones se tuvieron entre 5 y 10 participantes, lo que permitió una adecuada discusión. En la mayoría de casos las personas participaban en representación de una institución u organización de la lista elaborada en la primera fase del estudio.

En las reuniones se tuvo como una guía o referencia un cuestionario abierto de preguntas que se adaptaron para la realidad amazónica peruana. Dicha guía fue originalmente estructurada en tres secciones, dirigidas a las preguntas: (i) qué se conoce del marco legal, (ii) qué y cómo se aplica, y (iii) qué efectos tiene. En la primera sección se quería saber lo que el actor conoce del marco legal, los problemas o limitaciones que éste tiene (referido a determinadas leyes, normas o disposiciones) y sus propuestas para posibles soluciones. En la segunda sección el interés era la aplicación de ese marco legal, o sea, la parte institucional de las organizaciones que tienen responsabilidad para aplicar las normas, sea haciéndolas

cumplir o promoviendo su cumplimiento. En la tercera y última sección se quería saber sobre los efectos que tienen los marcos legales (su aplicación en realidad) sobre los pequeños productores y comunidades, preguntando sobre problemas y propuestas de solución referidos a la aplicación del marco legal. Luego de las primeras reuniones este cuestionario se simplificó y adecuó al tipo de público reunido. En esencia, luego de una breve introducción de los participantes y sobre el estudio, la dinámica de las reuniones estuvo dividida en dos etapas: durante la primera se trataron los problemas de las normas y su aplicación; y durante la segunda se desarrollaron las propuestas de solución. Los principales puntos o ideas de los participantes eran registrados directamente en una computadora portátil usando el cuestionario-guía. Además, se recurrió a grabar las intervenciones para ayudar posteriormente en complementar el registro hecho. La duración de las reuniones colectivas fue entre hora y media a tres horas.

Para las entrevistas individuales con especialistas se seleccionaron personas con amplio conocimiento sobre las normas legales (como abogados) o los aspectos administrativos; también fueron personas con experiencia en el trabajo con comunidades o en general con la población rural amazónica, sea como profesionales o investigadores o bien en representación de empresas forestales. En las entrevistas se contó también con una guía de preguntas, siendo en parte las mismas que las del cuestionario usado para las reuniones colectivas, pero se agregaron otras más específicas que incidían en el o los aspectos de mayor experiencias de la persona entrevistada. La duración de las entrevistas fue entre una hora a hora y media. En estas entrevistas no se recurrió a la grabadora y por lo general las anotaciones se hicieron en forma manual.

En total fue posible tener la participación de 101 personas. El **Cuadro 4** presenta el número de personas involucradas en las 16 reuniones colectivas y las 11 entrevistas individuales, por ciudad y tipo de actor.

Entrevistas con pequeños productores y comunidades

Como fue mencionado, las entrevistas a los actores directos se limitaron al ámbito geográfico donde opera el proyecto ForLive, en distritos aledaños a la ciudad de Pucallpa, Región Ucayali. Se realizaron entrevistas para pequeños productores parceleros y extractores forestales, así como reuniones grupales en comunidades nativas²⁰. Se contó también con un cuestionario abierto con seis

²⁰ Conducidas entre marzo y abril del 2007 por el siguiente personal de campo de AIDER en Pucallpa: Pío Santiago, Carlos Sánchez, Iván Icochea y Juan Pablo Ferreyro.

Cuadro 4
Número de participantes en las reuniones colectivas (primeras cuatro columnas) y entrevistas individuales (columna “Especialistas”) organizadas para el estudio

LUGAR (fecha)	Grupo de actores externos				Total
	Gobierno	Gremios de Productores	ONG	Profesionales	
Pucallpa (13-19 Feb.)	5	5	4	7	24
Iquitos (20-22 Feb.)	7	(6)	6	9	30
Lima (23-27 Feb.)	9	3	4	3	24
Puerto Maldonado (28 Feb. y 01 Marzo)	7	4	5	6	23
Total	28	18	19	25	101

preguntas básicas divididas en dos secciones. La primera enfoca lo que se conoce de la legislación, cómo les afecta (qué problemas ven), qué cambió para ellos y qué propuestas tienen para mejorar los problemas. La segunda sección es para registrar sus opiniones o percepciones sobre las organizaciones locales y sus interacciones con ellas.

Se tuvieron reuniones grupales en dos Comunidades Nativas de la etnia Shipibo-Konibo: Nuevo Saposoa y Panaillo en el distrito de Callería, y una comunidad de la etnia Cacataibo (Puerto Nuevo) en el distrito de San Alejandro; además, se entrevistaron dos líderes comunitarios de la CN Roboya y CN Pahoyan (Shipibo-Konibo). De otro lado, se entrevistaron seis parceleros en tres caseríos: Nueva Florida (distrito Irazola, Carretera Neshuya-Curimaná), Nuevo San Alejandro (distrito Curimaná) y San Miguel de Semuya (distrito Honoría). En total, fueron 37 personas involucradas.

En el **Anexo 2** están los nombres de las personas que fueron escuchadas en las distintas reuniones y entrevistas.

Taller de consulta

El taller fue realizado en Lima el 15 de noviembre del 2007, con el propósito principal de recoger aportes para mejorar el entendimiento de las limitaciones y oportunidades para el MFPP derivadas de los marcos institucionales vigentes en el país, así como propuestas que contribuyan a mejorar dichos marcos y su aplicación. Se contó con un total de 27 participantes de diversas organizaciones y disciplinas (ver el **Anexo 3**), manteniendo un balance entre personas relacionadas a los pequeños productores (incluyendo organizaciones de base, programas de desarrollo y ONG), a las actividades normativas del Estado, y al conocimiento del potencial de los recursos y tecnologías disponibles, esto es, el sector profesional independiente, académico y de investigación. En el trabajo en grupos se solicitó aportes para validar las opiniones recogidas durante el estudio, con base en un listado, sintetizando la problemática y las propuestas sobre el marco legal y su aplicación. Los resultados obtenidos fueron debidamente considerados para la elaboración del presente informe final del estudio, tanto en la identificación de la problemática y la formulación de propuestas de solución, como en hacer una priorización de estas últimas en dos categorías: Políticas, institucionalidad y normatividad, y Estrategias de fomento y educación²¹.

21 El informe del taller está disponible en la página web del Proyecto ForLive www.waldbau.uni-freiburg.de/forlive/Home_es.html.

**CONOCIMIENTO Y PERCEPCIONES
DE LOS ACTORES LOCALES SOBRE
EL MARCO LEGAL, SU APLICACIÓN
Y SUS EFECTOS**

En esta sección presentamos resultados de las entrevistas realizadas principalmente con actores locales en la Región Ucayali, complementadas con aportes recibidos por algunos productores de otras regiones amazónicas que participaron del taller final del estudio

Las comunidades nativas

Conocimiento sobre la legislación para el manejo forestal

Las Comunidades Nativas conocen muy poco sobre la legislación forestal. Sólo algunos de los comuneros entrevistados mencionaron la Ley Forestal (LFFS), el Convenio 169 de la OIT y la Ley de Comunidades Nativas y Campesinas. Lo que saben se limita mayormente a la existencia de esas leyes o algunas normas, pero no tienen real conocimiento de sus contenidos y en qué les favorece o en qué les afecta.

De otro lado, si bien algunos comuneros conocen la Ley Forestal y la normativa sobre planes de manejo, muy pocos entienden lo que significa. Esto puede obedecer a varias razones: a) los comuneros que leyeron los documentos no pudieron comprender el contenido; b) muchos comuneros no saben leer; c) los comuneros que comprendieron el contenido, por lo general autoridades y ex autoridades, no lo comparten con los demás comuneros.

La mayoría de comuneros se enteraron de las leyes y normas por algunas autoridades, ex-autoridades comunales, madereros (que actúan en la comunidad), emisoras de radio (el medio de información más importante en la comunidad, puesto que ningún comunero tiene televisor), periódicos o mediante charlas impartidas por instituciones que visitaron la comunidad.

Los comuneros manifestaron conocer poco sobre normas respecto al uso de productos del bosque. Lo que saben se limita por lo general a que hay una ley que obliga a tener permisos (del INRENA) para extraer madera o cazar y que estas actividades tienen restricciones, pero también que no entienden bien por qué es así y que incluso las comunidades sean más afectadas que los mestizos (como pobladores ribereños o colonos de carretera)²².

Preguntados sobre cómo les afectan las normas, los comuneros expresaron que las “*leyes del Estado*” (como ellos las llaman) no los ayudan, debido a que: no las conocen ni entienden, no están hechas a su realidad, no les brinda capacitación e información, no tienen dinero para pagar a un ingeniero que les asesore y no les brindan capital para empezar a trabajar. Además, si quieren aprovechar su madera legalmente, tienen que aliarse con un maderero o un intermediario, que es un pequeño productor forestal.

Reglas o acuerdos y prácticas locales para hacer manejo

Fuera de las leyes y normas oficiales para el aprovechamiento de productos forestales maderables y no maderables, las comunidades suelen tener sus propias reglas o acuerdos, los que varían un poco según la etnia a la que pertenece la comunidad. En el caso de la etnia ***Shipibo-Konibo***, se registró lo siguiente:

- El comunero puede extraer para autoconsumo y para venta con permiso de las autoridades. La extracción de madera para autoconsumo (básicamente con fines de construcción de viviendas, cercos etc.) queda exonerada de este permiso.
- Si se quiere extraer apenas uno o dos árboles del área comunal, se pide el permiso debidamente sustentado a las autoridades comunales. En caso de que sea mayor la cantidad de árboles del área comunal a extraer y comercializar²³, el permiso debe ser aprobado en asamblea comunal, en la cual también se acordará el porcentaje que el/los comunero/s debe/n pagar a la tesorería de la comunidad por la venta de madera²⁴, no existiendo un límite en la extracción.

22 Algunas de las respuestas de los comuneros fueron: “No se debe trabajar madera con grosor menor de 8 pulgadas”; “Respetar lo que dice la ley forestal sobre reforestar cuando se saca madera”; “Ahora INRENA está poniendo que no se debe cazar más de tres animales por persona y nos obligan a sacar licencia de caza; por una parte está bien, pero por otra nos perjudica, porque eso debe ser para comerciantes que compran 80 -100 kg de carne”; “Las personas que trabajan con motosierra están arriesgando a que nos metan a la cárcel por tres años, pero eso sólo le pasa al comunero y no al mestizo, porque, él paga”.

23 Algunas comunidades aplican esto a partir de la extracción de más de 10 árboles de cualquier especie.

24 Según refieren los comuneros, este pago único por lo general está entre S/. 100 y S/. 500.

- Hace unos 10 años atrás no existían los permisos individuales y la venta de madera se hacía en forma comunal; sólo se podía sacar madera para cubrir las múltiples necesidades de las familias de la comunidad (autoconsumo).
- La extracción para comercialización o autoconsumo de productos forestales no maderables y de fauna silvestre dentro del área comunal es de libre acceso, no siendo necesario pedir permiso.
- Para el aprovechamiento de PFNM, como el camu-camu²⁵, los comuneros son apoyados generalmente por miembros de su familia para la cosecha, selección y comercialización. En el caso del aguaje, el comunero va a la cosecha con algún familiar mayor de edad o con otro comunero: Muy pocas veces van solos, debido a que ellos argumentan que es un trabajo duro y peligroso, aunque cada uno de ellos cosecha lo suyo y lo comercializa, es decir, se apoyan haciéndose compañía o en alguna inconveniencia que pueda tener cualquiera de ellos. Muy rara vez puede darse el caso que cosechen en forma mancomunada para luego repartirse en partes iguales. Para el caso de madera, los comuneros van en pares o tríos para la cosecha de árboles, para luego venderlos y repartirse el dinero en partes iguales.
- En cuanto a la reforestación, no existen normas ni leyes locales.

En el caso de la otra etnia consultada, los **Cacataibo**, existen las siguientes normas para el aprovechamiento forestal maderable:

- La comunidad en su conjunto puede extraer madera para comercializarla a intermediarios, en cuyo caso el acuerdo es comunal y el dinero obtenido por la venta de la madera es repartido a todas las familias en partes iguales.
- El comunero que quiera extraer madera de la comunidad para la comercialización tiene que solicitar autorización del Jefe, por lo general en forma oral. Sólo pueden extraer hasta 2000 pies tablares - p.t. (alrededor de 5 m³) por vez. El porcentaje que le toca a la comunidad por la venta de la madera es voluntario, siendo este dinero destinado para las gestiones comunales.

²⁵ En el **Anexo 5** se incluyen los nombres científicos correspondientes a los nombres comunes de las especies mencionadas en el texto.

- No se necesita autorización de la autoridad comunal para la extracción de productos forestales maderables para autoconsumo y para la extracción comercial y de autoconsumo de productos forestales no maderables.
- No se permite a mestizos la extracción de productos forestales maderables y no maderables dentro del área comunal.

Muchas de las normas internas que rigen el aprovechamiento forestal en la misma comunidad nativa no se encuentran en sus estatutos, puesto que, según refieren, los cambios en sus normas internas dependen de la necesidad momentánea de los comuneros.

Por lo general, los comuneros casi no trabajan con la madera, sino es para cubrir necesidades económicas fuertes, cuando las familias necesitan más dinero (por ejemplo: en la época escolar, en caso de enfermedades, para participar en actividades deportivas o festivas, etc.). Algunos contaron que las malas experiencias con la actividad forestal tuvieron como consecuencia que la comunidad se dedicara con mayor fuerza a otras actividades, como la caza (autoconsumo), la pesca (venta y autoconsumo) y la agricultura (venta y autoconsumo). Cuando ocurre la extracción de madera para venta, se realiza comúnmente a nivel familiar, comercializando la madera (rolliza, talada con hacha y en algunos casos motosierra) en puerto a los intermediarios.

La extracción de madera se realiza de dos formas, según el tipo de madera: 1) Las maderas que flotan (o maderas suaves) son extraídas utilizando hachas, revolcadas (arrastradas) a una quebrada y vendidas a un intermediario; 2) en caso de maderas duras, el intermediario facilita al comunero con motosierra, combustible y ocasionalmente también dinero. De la venta de la madera extraída el intermediario descuenta el alquiler de la motosierra, el precio del combustible y el dinero que se pudo haber dado. Los precios de la madera son bastante bajos: entre S/ 0,20/p.t (para catahua extraída con hacha) a S/ 1,00/p.t. (estoraque); en el caso de capirona se vende entre S/ 50 a 100 por árbol (extraído con motosierra). Una familia vende normalmente entre 10 a 15 árboles.

Problemas identificados respecto al marco legal y su aplicación

Las comunidades enfrentan una serie de problemas, dificultades o desventajas como actores en el uso y manejo del bosque. Un problema que les afecta es la **exigencia de contar con un permiso de aprovechamiento** para vender su madera directamente en los mercados. Para una comunidad es dificultoso tramitar ella misma un permiso, por lo que en muchos casos prefiere “aliarse” con un

maderero, lo que la perjudica²⁶. También se quejan de que hay un excesivo cobro para la tramitación de documentos. Aún en el nivel 1 de los permisos para aprovechamiento²⁷, las comunidades tienen que contratar a un ingeniero forestal para elaborar y hacer aprobar el documento. De otro lado, la exigencia del permiso representa un sobre-costo a la comunidad, pues requieren comprar herramientas e insumos para el aprovechamiento y el transporte.

También expresaron su discordancia por la forma exigida para “trabajar el bosque” dentro de una parcela de corta anual, y por las vedas de caza que son decretadas por INRENA.²⁸ Otras quejas expresadas –particularmente por los líderes comunitarios entrevistados– se refirieron a males como la **corrupción, la impunidad y las malas prácticas de algunas empresas o de madereros**.²⁹

Un problema común que viven las comunidades es que **los acuerdos con empresas son absolutamente asimétricos**, existiendo un trato desigual en la relación entre las partes, donde el empresario o maderero abusa de la comunidad. Estos acuerdos suelen estar escritos en forma de contratos privados, pero también se dan en términos verbales. Algunas de las críticas o comentarios recogidos sobre el asunto son:

- Existen vacíos para establecer la relación entre comunidades y terceros, pues actualmente no hay forma de vincularlos legal o jurídicamente. En el Reglamento de la LFFS no hay nada en cuanto al traslado de responsabilidad en los contratos privados entre comunidades y empresas. Si no hay cumplimiento del plan de manejo o se causan daños, la comunidad es la responsable y no la empresa. Aunque en el Convenio 169 de la OIT (que trata sobre las condiciones para los trabajadores) se indica que el

26 *La comunidad vende al maderero para que él baga el plan de manejo, pero lo que el maderero paga por lo general es muy bajo: apenas de S/. 30 a 40 por árbol.*

27 *Estos permisos requieren de la presentación de un plan de manejo, el cual se rige por la Resolución Jefatural N° 232-2006-INRENA que establece los Términos de Referencia para Planes de Manejo en bosques de Comunidades Nativas y/o Campesinas. En estos se identifican tres niveles de aprovechamiento con fines de comercialización a baja (nivel 1), mediana (nivel 2) y alta (nivel 3) escala.*

28 *“Nos afectan las vedas que son decretadas por INRENA. Hay gente que vive de la caza y con esto se cubre la educación de sus hijos y la salud, nosotros no ganamos sueldo”.*

29 *“INRENA permite que las personas o los madereros que pagan coimas puedan hacer llegar su madera al mercado; por ejemplo, hay madera que paralizan y luego el maderero logra movilizar pagando a INRENA. Delante de ellos (de INRENA) llevan los madereros y dejan sin nada a las comunidades”; “Los empresarios sacan madera con permiso de otro lugar. Los comuneros no ganamos nada quejándonos ante INRENA, porque no van a conseguir nada y como no pueden acudir a otro lugar lo dejan ahí”; “Como consecuencia de las operaciones de la empresa y los que se dedican a la caza, ya estamos a pérdida, porque no existen animales, buyen por el ruido de la motosierra y de los motores”.*

Estado debe responsabilizarse de que las comunidades dispongan de la información necesaria y por velar sus derechos, en la práctica al INRENA no le preocupa de qué forma están elaborados o son cumplidos los contratos entre comunidades y terceros, sino apenas la mera formalidad.³⁰

- Es común también que las comunidades trabajen de manera totalmente informal. En la región de Madre de Dios, la mayoría de los acuerdos entre comunidades y madereros es verbal, entre una familia y el maderero y no a través de contratos. En el caso de Loreto, no es frecuente que las comunidades establezcan alianzas con empresarios, pues a estos últimos esa relación no les conviene y, donde se da, es porque los empresarios han logrado entrar a la comunidad con el apoyo de una o dos personas de la misma, usualmente de forma encubierta. El compadrazgo³¹ es también es una de las formas cómo los madereros acceden a los bosques de la comunidad.
- La venta de madera se realiza a precios irrisorios, debido a que las comunidades no valorizan sus recursos, desconocen los precios, las formas de transformación de productos y están en desamparo frente al mercado. Como prácticamente no han recibido capacitación en estos aspectos, caen fácilmente en manos de los “enganchadores” o contratistas. El robo no sólo se da en la fijación del precio, sino ya en la cubicación, el cálculo del volumen y la anotación de las cantidades. Lo que comúnmente se viene aplicando es una relación 80:20 (80% de la venta para el maderero y 20% para la comunidad), pero en la práctica esta relación es aún menor.
- Se da el caso de empresas que se quedan con la documentación de las comunidades (actas de constitución, etc.), constituyéndose así en un chantaje.
- Los madereros que trabajan con comunidades no cumplen con el contrato privado en que se especifica la necesidad de dejar árboles semilleros o reforestar.

³⁰ En las consultas se reclamó que muchas comunidades tituladas no tenían un contrato de cesión en uso firmado por el INRENA, lo que las restringía para realizar otras actividades en las tierras de aptitud forestal. Según el especialista en derecho ambiental Hugo Che Piu, “el contrato administrativo de cesión en uso es un acto que forma parte del proceso de titulación de las tierras de las comunidades. Las tierras con aptitud agropecuaria son otorgadas en propiedad, mientras que las tierras con aptitud forestal y de protección se otorgan en cesión en uso. Este contrato en cesión en uso es el título que sustenta la posesión de la comunidad sobre dichas tierras. Lo que la comunidad no puede hacer es destinar esas tierras para usos que no sean la extracción forestal con plan de manejo aprobado o la misma protección” (Hugo Che Piu, comun. pers.).

³¹ Referido al pacto entre dos o más personas para llevar a la práctica algo, generalmente censurable (Diccionario Manual de la Lengua Española 2007).

- Se dan casos en que el maderero incita a la comunidad para desafiliarse de la federación. Esto ocurre usualmente con comunidades independientes localizadas por lo general en lugares estratégicos donde las actividades extractivas son importantes.

De otro lado, algunos problemas o deficiencias identificadas son de índole interno, relacionados con la **governabilidad y organización** de las propias comunidades. Así:

- Hay casos de jefes de comunidades que entran en negociados con madereros para buscar sólo su beneficio; también se da el caso que la directiva de la comunidad no tiene conocimiento de las actividades de extracción que se realizan en la comunidad.
- Muchas comunidades no tienen asambleas o documentan los acuerdos.
- Existe una debilidad organizacional en las comunidades, pero hay diferencias entre regiones. En Loreto, la debilidad es más fuerte por tratarse de comunidades muy distantes, con una presencia gubernamental muy baja y donde predomina la cultura del “asistencialismo”. Esto es diferente en Ucayali, donde las comunidades se manejan como empresas, con estatutos, regularización fiscal (tienen su RUC), entre otros.

Otro problema interno expresado en las consultas es que **las comunidades no están unidas o integradas y hay demasiada inestabilidad de sus dirigentes**. En ese sentido, se comentó que:

- Existe división y atomización de organizaciones de las comunidades; cada cual defiende sus intereses.
- Las federaciones llegan muy poco a las comunidades miembros por falta de recursos económicos, por lo que hay muy poca divulgación.
- Hay un cambio constante de dirigentes en muchas federaciones, lo que dificulta la apropiación por parte de las comunidades del conocimiento que se les transmite³².
- El manejo forestal todavía no forma parte de la agenda de las organizaciones políticas de las comunidades.

³² Parte de esta problemática puede explicarse porque no todos los miembros de las directivas tienen su Documento Nacional de Identidad (DNI), o ya está caduco, como fue encontrado en comunidades ucayalinas (Rodrigo Arce, comun. pers.).

Propuestas para superar los problemas identificados

Los entrevistados formularon las siguientes propuestas:

- a) ***Orientar la legislación para favorecer a las comunidades nativas basándose en su realidad.*** La misma comunidad debe poder definir las reglas para trabajar e incluso contar con su garita (puesto de control) para cuidar de sus recursos con su propia gente, pero con el reconocimiento del INRENA.
- b) ***Reducir las restricciones legales y administrativas exigidas a las comunidades y darles facilidades para que ellas mismas manejen sus bosques.*** Algunas formas de hacerlo serían:
 - No cobrar por el plan de manejo “... *porque cuando se hace incluso con empresas el costo se carga a la comunidad*”.
 - No exigir que un ingeniero prepare un plan de manejo... “*que nos cuesta entre S/. 2.000 y 3.000*”.
 - Obviar la inspección ocular que se exige en los términos de referencia para Comunidades Nativas allí donde una comunidad trabaje con un proyecto que le da apoyo, al menos en el primer año.
 - Permitir que las comunidades realicen directamente el manejo y comercialicen la madera.
 - Legalizar el motoaserrado de la madera en el bosque,... “*porque los comuneros solos no pueden meter máquina grande (tractor) porque en troncos no se puede sacar*”.³³
- c) ***Crear o fortalecer la capacidad de las comunidades para el manejo y la gestión forestal.*** Dos formas de hacerlo serían:
 - Aumentar y mejorar la capacitación y asistencia técnica sobre temas legales, técnico-forestales (elaboración de planes de manejo, cubicación

³³ El motoaserrado es legal en ciertas condiciones fijadas por ley. Según el artículo 311 del Reglamento de la LFFS: *Es prohibido el uso de la sierra de cadena (motosierra), así como cualquier herramienta o equipo de efectos similares a ésta, para el aserrío longitudinal de todas las especies forestales, con fines comerciales o industriales. Por excepción se permite el empleo de sierra de cadena (motosierra) y de los equipos o herramientas mencionadas en el párrafo anterior en las áreas y para las especies determinadas por Resolución Suprema refrendada por el Ministro de Agricultura, a propuesta del INRENA, cuando se cumplan las siguientes condiciones: a) que el área sea de extrema dificultad de accesibilidad; b) que el Plan de Manejo demuestre la sostenibilidad de su uso; c) que se trate de bosques locales, bosques en tierras de comunidades nativas, o unidades de producción en bosques de producción permanente concedidos a pequeños extractores calificados; y d) que se efectúe con sierras de cadena (motosierra), equipos o herramientas similares debidamente registrados en el INRENA.*

de madera³⁴, etc.), administración de negocios, comercialización, etc. Se debe también dar capacitación sobre las leyes para los indígenas.

- Capacitar promotores de las mismas comunidades para el cuidado de sus recursos naturales, la difusión y el control.

d) *Apoyar a las comunidades en la elaboración, implementación y control de contratos con terceros*

- Mejorar la capacidad de negociación de las comunidades ante terceros. Esta sería una tarea de un organismo del Estado (como INDEPA) y de ONG.
- Contar con un modelo de contrato que las federaciones puedan usar para las consultas de las comunidades antes de firmar un contrato con los madereros³⁵. Se esperaría que esto pueda ser asumido por INRENA, los Gobiernos Regionales y las ONG.
- Revisar los contratos de concesión forestal del Estado antes de otorgarlos y consultar sobre los mismos con las organizaciones indígenas. Esto debe ser responsabilidad de INRENA y los Gobiernos Regionales.
- Seleccionar y registrar a los agentes externos (extractores/empresas) que están trabajando con las comunidades, mantener actualizado el registro y controlar la actuación de estos agentes externos. Esta tarea debería ser asumida por INRENA y los Gobiernos Regionales.
- Fomentar la responsabilidad social empresarial. Aquí se espera la ayuda de ONG y proyectos de fomento al manejo forestal comunitario.

e) *Facilitar procesos en las comunidades para que tengan un mayor control sobre la gestión de sus recursos y frenar la corrupción de sus dirigencias.* Una opción podría ser que la comunidad establezca un comité comunal que vele por las actividades de extracción (propias y de terceros) y el control.

f) *Fortalecer a las organizaciones políticas de las comunidades.* Dos formas de hacerlo serían:

- Informar y concienciar a las organizaciones para que el tema del manejo forestal comunitario forme parte de su agenda de trabajo.

³⁴ Por ejemplo, el proyecto Bosques Aluviales está dando capacitación para tener cubicadores indígenas.

³⁵ Por ejemplo, que la organización ORAU haga una revisión de los contratos previo a su firma, teniendo además la participación de INRENA y Defensoría del Pueblo.

- Fortalecer a las federaciones indígenas para que estas puedan asesorar a las comunidades en sus contratos con empresas madereras e implementarlas para que sirvan de supervisoras en temas de aprovechamiento de los recursos naturales comunitarios.
- g) **Cambiar a los funcionarios del INRENA que piden o reciben coimas**; además, modificar los artículos en la normativa forestal para que favorezcan la solución del problema.
- b) **Facilitar un mayor acceso de las comunidades a la información** de precios y al proceso de formalización. Esto debería ser una tarea compartida entre el Gobierno Regional, INRENA y ONG.
- i) **Dar un trato preferencial a los productos de las comunidades**. Este tipo de trato ya se da en las normas de las PYMES y MYPES, donde se hacen licitaciones orientadas a productos de la zona.
- j) **Las instituciones estatales deben promover el financiamiento y la creación de mercados justos**, para que las comunidades los puedan aprovechar y comercializar sus productos forestales. Las comunidades podrían recibir ayuda financiera del sistema bancario nacional para adquirir insumos y materiales para el aprovechamiento forestal.
- k) **Crear un fondo rotatorio** al que las comunidades puedan acceder para sus gastos operativos, lo que les permitiría trabajar sin financiamiento externo. Dicho fondo sería una iniciativa por parte de la banca y las ONG.

Los pequeños extractores forestales

Problemas identificados respecto al marco legal y su aplicación

Una crítica entre los pequeños extractores forestales consultados es que **los que diseñaron las concesiones no conocían las realidades**³⁶. Lo que se retrata es en sí lo que se conoce ampliamente y que es la informalidad que impera en el sector forestal, principalmente en la Amazonia. Los mismos extractores reconocen que no tienen costumbre de respetar los derechos de propiedad -“*Es fácil respetar un yucal, pero no el bosque*”. Los concesionarios no tienen actitudes ancestrales que los afirmen en la práctica de cumplir la ley forestal; sacan de otras zonas que

³⁶ “Partieron de supuestos equivocados de bosques despoblados, de que el pequeño productor estaba en el monte y desconociendo el sistema comercial que se sigue con la madera”.

no son sus concesiones, lo que significa que en realidad están actuando de la misma manera que antes de la reciente Ley Forestal. En este contexto, se critica también al Estado por no haberse preocupado en apoyar más al pequeño extractor que accedió a una concesión forestal, para que esté mejor preparado para los cambios en la forma de trabajar y para afrontar las responsabilidades que asumen como concesionarios.

Otra de las críticas es que **no les aplican los descuentos al pago del derecho de aprovechamiento** (DA) por las áreas no aprovechadas, que normalmente son las que no pueden extraer por dificultades de acceso o por falta de capacidad.

También se criticó la **demora para que les aprueben los planes operativos** (POAs), que se suelen dar faltando dos a tres meses para finalizar la zafra y por ello no pueden sacar toda la madera solicitada, pero igualmente tienen que pagar para toda el área solicitada. Una causa del problema es que INRENA, sea a nivel de la ATFFS y de la sede, no cuenta con una base de datos que facilite el proceso.

Un problema que tiende a agravarse es el de las **invasiones a las áreas concesionadas** por parte de extractores ilegales, sin que el INRENA les apoye o tengan cómo hacerles frente.

En este contexto debe mencionarse el caso de los **extractores sin bosque**. En su gran mayoría, se trata de pobladores “flotantes” o “migrantes” que no accedieron a una concesión forestal y por tanto se encuentran constantemente en busca de áreas donde extraer, siendo sus actividades claramente ilegales. En las diferentes consultas se apreció la preocupación por este grupo, que había sido ignorado por la Ley Forestal y para el que era urgente encontrar una forma innovadora de acceso que se adecue a sus características socioeconómicas y culturales.³⁷

Propuestas para superar los problemas identificados

- a) **Pagar por POA y no por toda el área.** “Cómo pagar para toda el área si el Estado no da protección”.
- b) **Revisar el pago por el derecho de aprovechamiento.** Los posibles descuentos a dar deben estar supeditados a que se haga manejo.

³⁷ Por las dificultades de acceso legal al bosque, estos actores caen automáticamente en la ilegalidad. Entonces, es el sistema el que produce y mantiene la ilegalidad. De ahí la necesidad de diseñar un sistema con una pluralidad de actores y una pluralidad económica que no afecte la capacidad productiva y de regeneración del bosque. Lo que se trata es de generar una propuesta de inclusión antes que mantener la exclusión social y económica de actores que están deseando trabajar de manera formal (Rodrigo Arce, comun. pers.).

- c) ***Dar mayor facilidad en la aprobación de los POA.***
- d) ***Ofrecer mayor capacitación*** para el manejo y la gestión en las concesiones.
- e) ***Mejorar el acceso al crédito.***
- f) ***Dar facilidades para que los extractores sin bosque se formalicen***, para lo cual se tiene varias opciones:
 - Acceso directo y extraordinario al bosque, lo cual implica modificar el artículo 10 de la LFFS.³⁸
 - Otorgamiento de un descuento sobre el pago de derechos de aprovechamiento (DA).³⁹
 - Administración directa del Estado o tercerizada de los bosques para venta de vuelo.⁴⁰
 - Catastro de los extractores sin bosque, a fin de poder definir mejor qué hacer con ellos.
 - Apoyo a la organización de los pequeños extractores para que se constituyan en empresas que brinden servicio a los concesionarios.
 - Campañas de concientización entre los extractores forestales, sean formales o no.

Los pequeños agricultores (parceleros y ribereños)

Conocimiento sobre la legislación para el manejo forestal

La situación para estos actores sobre lo que conocen de la legislación forestal no es diferente de la retratada para las comunidades. Entre los parceleros

³⁸ Esta es una propuesta de la APROFU (Asociación de Productores Forestales de Ucayali), presentada a fines del 2006 al Presidente de la Comisión de Medio Ambiente y Ecología del Congreso. Las áreas objeto del concurso público serían los bosques no concesionados, así como las concesiones que están siendo rescindidas y los bosques en reserva. Según el representante de APROFU, entre las ventajas de esta propuesta están que se lograría formalizar al sector informal, controlar la tala ilegal, generar empleo y captar más impuestos para el Estado. Otra alternativa son las concesiones sólo para micro-extractores, lo que debería ocurrir antes del tercer concurso. Otro caso se da en Aguaytía (Ucayali), donde ACOFOPA (Asociación de Concesionarios Forestales de Padre Abad) tiene una propuesta de formar pequeñas empresas con micro-extractores, quienes manejarían las áreas que se les adjudique y donde el Comité de Gestión de Bosques actuaría como “filtro” para retirar a extractores que no quieran formalizarse.

³⁹ AEMRU (Asociación de Extractores Madereros y Reforestadores de Ucayali) ha hecho una propuesta al Ministro de Agricultura para tener un descuento de hasta el 80% sobre el pago por DA por protección del área, entre otras responsabilidades. Además, para que el bosque sirva de garantía al banco a fin de obtener financiamiento, y contar con un dispositivo para sanciones drásticas para asesores que usen datos falsos.

⁴⁰ Según un cálculo realizado por la WWF con base en la experiencia en el Bosque Nacional Alexander von Humboldt, esta alternativa era rentable.

consultados el nivel de conocimiento se reducía a la simple existencia de que necesitaban un permiso (“o licencia”) si querían aprovechar la madera de árboles de su predio, y que éste se podía solicitar en forma grupal a nivel del caserío. Además, que no se podía cortar madera muy delgada (menor de 30 pulgadas) y que era prohibido talar árboles de madera roja. No estaban seguros si necesitaban un permiso del consejo municipal para que funcione un aserradero.

Reglas o acuerdos y prácticas locales para hacer manejo

No fue posible captar entre los entrevistados lo que serían las reglas o acuerdos locales que se aplicarían para el manejo de los recursos forestales. Es muy posible que estos existan entre productores más tradicionales, asentados por mucho mayor tiempo en una determinada zona como el caso de los pobladores ribereños (que lamentablemente no fueron consultados directamente en este estudio).

Para los parceleros consultados, lo común es que la extracción de madera con fines de venta se realice como árboles en pie para compradores o intermediarios. El precio de venta se determina de acuerdo al volumen calculado. En la zona de carretera entre Neshuya y San Alejandro, por ejemplo, se paga alrededor de S/.100 por 1.000 p.t. (a S/.0,10/p.t.), pero también depende de la distancia (cuando la distancia es grande el precio que se paga es menor).

Cuando se vende madera aserrada, puede darse el caso que el mismo productor invierte el capital para extraer cuarterones con motosierra (en algunos casos manda limpiarlos para borrar los rastros del motoaserrado) y los vende puesto en carretera. En otro caso, el comprador habilita (adelanta dinero) al parcelero. Antes de eso, el habilitador inspecciona el bosque del parcelero para comprobar la existencia de madera; debiendo haber un volumen potencial de alrededor de 6000 p.t. para justificar el negocio. El dinero que se recibe se utiliza en alquiler de motosierra, pago de mano de obra y víveres. En este caso la madera es comprada al parcelero a un precio más bajo aduciendo el interés del dinero otorgado y el tiempo que se toma en entregar el producto.

Con respecto al uso de la fauna silvestre, a nivel del caserío existen acuerdos en los que se prohíbe entrar a la parcela de otro sin autorización y queda prohibido cualquier tipo de aprovechamiento sin autorización.

Problemas identificados respecto al marco legal y su aplicación

Los parceleros expusieron una situación parecida en relación a los problemas de corrupción y cómo les afectaban las **exigencias de las normas**⁴¹. A estos actores les resulta difícil acceder a un permiso para usar madera (e incluso carbón) del propio predio. Aún para una extracción muy baja que se quiere comercializar se necesita de un plan y para eso hay que pagar a un consultor (profesional forestal)⁴². Además, los permisos para aprovechamiento en predios agrícolas se aprueban muchas veces tan tarde que impiden o dificultan al parcelero su uso y entonces se ve obligado a vender árboles en pie y la guía correspondiente para el transporte del producto.

De otro lado, esta categoría de pequeños productores reclamaban por la **política de titulación del PETT** y la **falta de orientación y apoyo del Estado**⁴³, dando énfasis a las actividades de reforestación, recordando sus experiencia con el apoyo que recibían años atrás a través del Comité de Reforestación.

Propuestas para superar los problemas identificados

- a) **Titular las áreas con bosque** en los predios privados.
- b) Dar mayores facilidades para beneficiarse de los árboles de su misma parcela y **sacar libremente cuando sea para comercialización en pequeña escala**.
- c) **Exonerar de impuestos de extracción de madera** al pequeño productor, hasta un máximo de 5.000 p.t./año.

41 Algunas manifestaciones expresadas fueron: “Si queremos sacar la madera tenemos que pagar cupos (coimas) y esto hace más caro sacar madera; por eso, sólo sacamos maderas donde se pueda ganar un poco, como sbibuabuaco y estoraque. Las demás se queman en la chacra”; “Como piden tantos requisitos para sacar madera, mejor vendo a los intermediarios”; “Las leyes que hay son dadas para los grandes empresarios, pero perjudican a los pequeños empresarios. INRENA nos quiso prohibir sacar la madera (bolaina) a pesar de que nosotros cuidamos esa madera y está en nuestras chacras. Se hace arreglo y cobran tanto que la madera no responde”; “Por poco volumen no te dan permiso. Como yo no tengo mucha madera para aprovechar y hay que invertir en inspección, es difícil. Por eso, en algunos casos se compra guía de transporte de madereros de la zona”.

42 En la opinión de un productor: “Es más fácil quemar el bosque para titular y obtener crédito del Banco Agrario”.

43 “Un problema es lo que hace ahora el PETT, que recientemente entregaron títulos de propiedad a los agricultores de San Alejandro, pero sólo sobre la zona trabajada y no sobre la parte de la parcela conformada por bosque. Entonces, no se sabe cómo acreditar que es tuyo, cuando quieres defender tu parcela y esto provoca las invasiones y las maderas duras que salen ahora de San Alejandro las están sacando de estos bosques. Si alguien quiere guardar su bosque corre el riesgo de que lo invadan”; “Al menos queremos un apoyo para el manejo y que no sólo repartan plantas sino que apoyen hasta que las plantas estén grandes o encaminadas”; “Los municipios deberían apoyarnos a enseñarnos cómo mejorar nuestra producción con el aserradero”.

- d) **Recibir capacitación** en legislación forestal y para hacer un buen aprovechamiento forestal.
- e) **Recibir financiamiento** para sus actividades forestales.
- f) **Organizarse a nivel de caserío** en la modalidad de rondas o grupo de personas que hacen vigilancia.

**CONOCIMIENTO Y PERCEPCIONES
DE LOS ACTORES EXTERNOS
SOBRE EL MARCO LEGAL,
SU APLICACIÓN Y SUS EFECTOS**

En este capítulo presentamos resultados de las diversas reuniones y entrevistas realizadas en Pucallpa, Iquitos, Puerto Maldonado y Lima con los actores externos –representantes de gobierno, organizaciones gremiales, ONG y del sector académico y de investigación.

Conocimiento sobre la legislación para el manejo forestal

Existe muy poco conocimiento sobre el marco legal entre los actores externos relacionado con el sector forestal en general y con el MFPP en particular. El conocimiento de la legislación se limita prácticamente a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 27308). Sólo en muy contadas ocasiones algunos actores hicieron referencia a otros instrumentos legales relevantes, como la Ley de Comunidades Nativas (Ley 22175) y la Ley General del Ambiente (Ley 28611). Esta situación es el reflejo de una pobre difusión y actualización de las normas legales (véase el ítem 14 de la sección 5.3).

Hay la percepción bastante generalizada de que el marco legal no sólo no promueve o facilita el MFPP, sino que es uno de sus principales obstáculos. En relación a esto, se expresaron críticas de que **los procesos que originaron los marcos legales no fueron muy participativos**. Como consecuencia, no se logró recoger la diversidad de actores locales y sus distintas realidades, lo que necesariamente resulta en dificultades para la aplicabilidad de las normas legales.

Algunos de los representantes de comunidades consultados señalaron que **no tuvieron una real participación en el desarrollo de las leyes**. En el caso de la legislación sobre Comunidades Nativas⁴⁴, no considera a éstas para competir en

⁴⁴ Decreto Ley 22175 de mayo 9 de 1978 - Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva.

actividades económicas, pues no se les reconoce mecanismos legales para ingresar a sistemas de comercialización en el mercado⁴⁵.

Propuestas: Se expresaron las siguientes propuestas frente a las deficiencias identificadas en cuanto a participación en la formulación de las normas legales y el conocimiento sobre las mismas:

- ***Debatir a nivel regional sobre el marco social que se requiere para manejar los recursos naturales.*** Este esfuerzo implica un diálogo con los actores sociales para definir de qué manera se puede reorientar el marco legal para adecuarse mejor a sus distintas realidades; con esto se espera también generar más acuerdos sobre aspectos técnicos, con atención a las condiciones locales.
- ***Construir el marco legal en base a la realidad,*** definiendo bien a los actores y los contextos en que se desenvuelven. Algunos de los comentarios fueron:
 - Las normas deben surgir de abajo hacia arriba, esto es, tomando como base la realidad de los actores.
 - La premisa es lo que debería decir la ley en función a una interpretación de los procesos locales. Estando todavía en una etapa inicial, para permitir que se haga manejo nos debemos preguntar qué es lo mínimo indispensable que el productor debe cumplir.
 - Se deben ligar las normas a la realidad de los grupos sociales y adecuarlas. Hay que considerar la naturaleza extractivista de la población amazónica, reconocer su cultura y contemplar sus aspectos sociológico-antropológicos.
- ***Mejorar el concepto de “participativo” en la elaboración de las normas legales.*** Una experiencia de cómo construir normas con los actores se dio en Iquitos, donde la zafra maderera es diferente a la de Ucayali con respecto a los periodos de extracción. En el proceso de análisis de

⁴⁵ La Ley Forestal y de Fauna Silvestre fue originalmente desarrollada con apenas una participación pública parcial y sin la participación informada de las poblaciones indígenas (AIDSESP 2000, citado por Griffiths 2003). Sin embargo, en la discusión del Reglamento de la Ley, la Coordinadora Agroforestal Indígena y Campesina del Perú (COICAP) realizó varios talleres regionales, habiéndose incorporado en el mismo muchas de las propuestas (Rodrigo Arce, comun. pers.).

problemas, el uso de elementos técnicos ayudaron a corroborar lo que la gente ya conocía. El INRENA debería aprender e institucionalizar esta experiencia de construcción de normas contemplando los conocimientos locales.

Problemas, deficiencias o vacíos del marco legal y propuestas para superarlos

Una primera afirmación general es que ***no existe actualmente un marco legal propio para el manejo forestal aplicado a los pequeños productores y comunidades***. Además el marco legal no promueve o facilita el manejo forestal y mucho menos por estos actores locales. Aunque se reconoce que la Ley Forestal es una ley promotora, en la práctica, a nivel de requisitos, impone condiciones y sobre-costos muy altos para el pequeño productor. Esto es visto por algunos actores externos consultados como un reflejo de la ***falta de interés político hacia el pequeño productor y las comunidades***, si bien la situación para estas últimas es menos evidente.

En las reuniones y entrevistas se recogieron diversas opiniones sobre los problemas, deficiencias o vacíos que tiene el actual marco legal para el MFPP. Éstas se sintetizaron y presentaron para discusión en el taller final del estudio, en el cual se tuvieron aportes complementarios. En el cuadro del **Anexo 4** se presentan los resultados de este proceso. Varios de los puntos son en realidad manifestaciones de uno o más problemas causales que se pueden atribuir a *debilidades institucionales* y la propia *cultura de la informalidad* que prevalece en el sector forestal en general.

A continuación se detallan los puntos más relevantes relacionados a las **deficiencias y vacíos** del marco legal. Las propuestas planteadas se presentan al final de cada punto.

1) Las normas no responden a una política nacional forestal de largo plazo

En la elaboración de las normas no se ha tomado en cuenta la Estrategia Nacional Forestal (ENF), que es parte de una política de Estado para el sector forestal (ver también la sub-sección 6.2). Lo que se ve frecuentemente son directivas que se dan para solucionar el problema de alguien a un nivel local, pero que se quiere que sea aplicado para todos.

Propuesta: *Tomar en cuenta la ENF* para la reformulación y/o el diseño de nuevas normas. Además, se debe *fomentar un cambio de actitud ligado a la valorización del bosque*.

2) Las normas no responden a la diversidad de actores sociales y sus realidades

Siendo un país pluricultural, las normas no consideraron la diversidad de actores locales dentro de la población ni la diversidad ecológica del país. Con ello, en las normas hay una *visión deformada o insuficiente de la realidad*, habiendo excluido actores, como el caso de los ribereños y los micro-extractores. Esta crítica se vincula con la percepción de que el proceso de discusión de las propuestas de ley no fue lo suficientemente amplio⁴⁶.

Propuesta: Debe haber una *mayor participación de los diferentes actores sociales en la elaboración de las normas*, de manera que se puedan incluir sus puntos de vista, necesidades e intereses; además, considerar la adaptación de normas a nivel de las regiones. Entre los aportes en este sentido se tiene:

- Elaborar o adecuar las normas legales de forma participativa, partiendo de la realidad de los actores sociales y de los contextos en que se desenvuelven. En lo posible, incluir criterios de la gente local en la formulación de las normas.
- Institucionalizar la participación de otros actores y grupos de interés en el proceso de formulación de normas. Un buen ejemplo de eso sería el caso del Grupo de Trabajo sobre Manejo Forestal Comunitario, liderado por el INRENA a través de la IFFS.
- La legislación debe recoger la diversidad social y cultural de la población y ajustarse a las condiciones locales (ecológicas, sociales,...).
- Las normas deben facilitar el acceso al recurso y flexibilizar los procesos de formalización para los diferentes actores.
- Las normas deben fijarse en forma amplia a nivel del gobierno central, dejando que las regiones redacten sus reglamentos, teniendo en cuenta la realidad de los grupos sociales y las facilidades que se necesitan para que estos grupos implementen las normas.

⁴⁶ Aunque se critica que las normas (básicamente la LFFS) no fueron debidamente socializadas y en todo caso hubo poca participación de los actores locales, debe reconocerse que la actual LFFS pasó por un largo proceso de consultas. Es claro que, ya con más de siete años de aplicación, esta ley y su reglamento necesitan ser actualizados.

3) Las modalidades de acceso al bosque no se adecuan a las realidades de algunos actores locales

Al exigir requerimientos para el acceso al aprovechamiento del bosque tan difíciles de ser cumplidos, el marco legal prácticamente ignora el manejo que hacen los pequeños productores y comuneros, dejándolos como simples espectadores -“*El Estado parte de la premisa de que el pequeño productor no sabe nada, es pobrecito y por tanto hay que prevenir que los demás se puedan aprovechar*”. A continuación se mencionan las deficiencias o vacíos específicos para algunas de las modalidades.

3a. Las comunidades no tienen plenos derechos de acceso y uso a los recursos forestales y la propiedad. La mitad de los territorios de los pueblos indígenas está en cesión en uso, lo que significa que el Estado (INRENA) tiene en manos unas 6 millones de hectáreas de tierras de comunidades nativas a las que no les ha querido dar el control, a fin de asegurarse de su conservación y destino. Esto contradice la idiosincrasia indígena, que considera su territorio como algo integral. Las normas consideran sólo a las comunidades tituladas, lo cual deja por fuera la posibilidad que muchas comunidades puedan acceder legalmente al recurso forestal. De otro lado, aún teniendo las comunidades sus títulos de propiedad, éstos no se respetan. El Estado autoriza la entrega de lotes petroleros o bien otorga áreas para minería en tierras tituladas a comunidades. Incluso se tienen conflictos por superposición con concesiones forestales.

3b. Los ribereños no pueden acceder al uso legal de los bosques. Los ribereños son los actores sociales más desatendidos o excluidos en la legislación. Al no constituir un grupo colectivo, los ribereños no son reconocidos por la legislación agraria, que no prevé la titulación individual sobre estas tierras inundables que están bajo la Ley de Jurisdicción de la Marina., que decreta la intocabilidad de las áreas de ribera (50 m a cada lado) hasta donde llegan los ríos en su mayor estiaje. El MINAG, a través del Distrito de Riego, sólo puede dar un certificado de usufructo temporal. Si hay un problema de extracción ilegal en su área, el ribereño no puede hacer nada, pues no hay una norma que lo ampare. Éste es un problema que surge al aplicar la Ley de Jurisdicción de la Marina en el contexto de la Selva alta y Ceja de selva, donde más de 50% de los agricultores están en áreas aluviales. Al no poder acceder al aprovechamiento comercial de los bosques donde se localizan, no tienen incentivo para cuidarlos.

3c. Las tierras en predios privados con bosques no se pueden titular. No se titulan tierras en predios privados calificadas de capacidad de uso mayor

(CUM) forestal, lo que significa que no se puede titular el bosque⁴⁷. De esa forma, no se le da salida al pequeño productor para un uso integral de su predio.

3d. Las normas sobre Bosques Locales (BL) no son claras ni hacen atractiva esta modalidad de acceso. Las normas no son claras respecto a esta categoría de acceso y la población no conoce sus reales opciones; por ejemplo, sobre la cantidad de BL a que puede accederse por caserío o en el caso que hayan varias comunidades. De otro lado, se critica que los BL no son atractivos para los extractores, pues no dan seguridad para trabajar por mucho tiempo. Además, se reclama que no es justo que para los BL se consideren sólo los bosques residuales, ya bastante desvalorizados. Como comentario, aunque INRENA alega que la norma es clara respecto a los BL, no especifica detalles importantes para su aplicación, perjudicando de esta manera a los actores sociales; además, está nuevamente el problema de insuficiente divulgación.

3e. La modalidad de Venta de Vuelo Forestal prevista en la Ley Forestal no es atractiva para la mayoría de los pequeños o micro extractores en las condiciones actuales⁴⁸

Se tienen ejemplos de normas que pretendieron “adecuar” las modalidades existentes a las realidades de los actores, pero que terminaron desvirtuando completamente lo que querían lograr. Se puede mencionar la modalidad de acceso al bosque para los pequeños extractores forestales y los pequeños agricultores, a través de las Concesiones de Forestación y/o Reforestación en tierras cubiertas con bosque de bajo valor comercial, en las cuales se permitía la extracción de productos forestales maderables naturales como una actividad “remanente”. Esto se aplicó mucho en Madre de Dios, donde se llegaron a tener más de un centenar de estas concesiones, muchas de las cuales no fueron más que un medio para facilitar actividades ilegales. Otro caso interesante fue el de los árboles y arbustos arrastrados por los ríos en Puno, donde también se utilizó la forma de permiso para amparar madera extraída ilegalmente por pequeños productores y pequeños

47 En los predios agrícolas lo que actualmente se titula es apenas el área que se conduce directamente (o sea, el área agrícola), mientras que la parte con bosque está en condición de cesión en uso. El DL 667 señala que el 30% del predio no se debe cortar, pero la titulación sólo se puede dar en tierras sin bosque.

48 Dos comentarios escuchados en Ucayali y Madre de Dios fueron: “La venta de vuelo forestal es un concurso para la venta de madera como árboles en pie. El concesionario, que actúa como un intermediario, tiene que gastar para hacer el censo y construir infraestructura, lo que eleva el costo del árbol en pie. Para el que compra (el micro-extractor), el costo más alto de la madera no le permite tener ganancia. Ya que no hay más caoba o cedro, el precio de las maderas que se extraerán es muy bajo y no pagan esos altos costos. Por todo eso, esta modalidad es inviable que funcione para el micro-extractor”. “Muchos extractores que ya tuvieron concesión no están de acuerdo, porque al final siempre van a estar a favor de terceros. Los que no tienen nada sí quieren intentar extraer el vuelo forestal”.

agricultores, porque no había ninguna opción legal de otorgamiento de derechos. Ante la inviabilidad de este sistema, la acción política de los compradores de estos pequeños productores logró que se diera una ley (Ley N° 28856 de julio del 2006) “legalizando” esta madera y autorizando al INRENA a establecer los procedimientos de “legalización” (Hugo Che Piu, comun. pers.).

Propuestas:

- ***Priorizar el ordenamiento territorial como marco legal para definir acuerdos sobre uso y acceso al recurso.*** Este ordenamiento debe establecer los parámetros de la titulación, no establecer predios en bosques y agricultura. Como paso previo, se debe completar la Zonificación Ecológica-Económica (ZEE), para lo cual se deberían aprovechar las experiencias en la Región San Martín.
- ***Legalizar el acceso al bosque para las poblaciones ribereñas.*** Para esto se requiere:
 - Adecuar la Ley de Jurisdicción de la Marina para las condiciones de Selva, a fin de poder otorgar derechos de propiedad en las márgenes de ríos a las poblaciones que allí residen.
 - Autorizar el aprovechamiento por las comunidades nativas de los recursos existentes en los bosques inundables ubicados dentro de un área dada a éstas en sesión en uso.
- ***Titular las áreas con bosque en predios privados***
- ***Ampliar la extensión de los Bosques Locales (BL) y promover la participación en la gestión de los mismos***
 - Aplicar el ordenamiento territorial para la clasificación y el otorgamiento de BL, respetando el criterio de equidad
 - Permitir que varios caseríos o comunidades participen de un mismo BL en una área en común
 - Ampliar el área para BL hasta 5.000 hectáreas, dependiendo del tamaño de la población, la propuesta de uso, etc.
 - Fortalecer las organizaciones locales, porque son éstas las que van a representar a los BL

- Identificar y apoyar el trabajo de instituciones para que se responsabilicen de la capacitación a grupos de usuarios de BL
 - Dar una mayor difusión y apoyo técnico por parte de las ATFFS a los interesados en la elaboración del expediente técnico para calificación de BL.
- **Condicionar la modalidad de venta en pie del vuelo forestal** a que el extractor cuente con equipo de transformación. Esta forma de integración vertical ayudaría a mejorar las condiciones de rentabilidad del extractor y evitar en lo posible su dependencia de habilitadores, con las consecuencias que eso implica.

4) **Criterios técnicos de las normas no apropiados para la producción maderera de pequeña escala**

Diversos asuntos técnicos relacionados a las normativas de manejo fueron mencionados en las consultas. Seguidamente se detallan las principales preocupaciones expresadas.

4a. Las normativas técnicas no se adecuan a las realidades de las comunidades. Con relación a la nueva directiva sobre permisos para el aprovechamiento forestal por comunidades⁴⁹ se expresaron las siguientes preocupaciones:

- La inspección ocular como prerrequisito para el permiso es un absurdo, pues no hay capacidad del Estado para las inspecciones a comunidades que suelen estar muy alejadas; además, si se hace la inspección y se confirma que está todo bien, eso no significa que después se aproveche de cualquier manera y hasta se “blanquee” la madera.
- En el nivel 1 (extracción manual) es necesario que sea un ingeniero quien firme, lo que le resulta muy costoso a la comunidad, además que no contribuye a fortalecer sus propias capacidades.
- En lo que corresponde a la administración de las operaciones, INRENA quiere que se adopte lo que se usa para el nivel empresarial y no reconoce lo que la comunidad dice, es decir, su forma de administración.
- Hay dudas sobre si los requisitos para los distintos niveles serían suficientes para cumplir con los indicadores de certificación.

⁴⁹ Resolución de Intendencia N° 0103-2007-INRENA-IFFS de mayo 25 de 2007 - Otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal en bosques de comunidades nativas y campesinas de Selva y Ceja de Selva.

4b. La autorización para extraer madera en concesiones de castaña fue establecida sin criterio técnico. El dispositivo autorizando el aprovechamiento de madera de hasta 5 m³ en castañales⁵⁰ fue aprobado sin criterio técnico⁵¹. En realidad, sirvió de pretexto para que otros extraigan en lugar de los propios castañeros, desvirtuando con ello el sentido de la ley. Los extractores entraron y extrajeron lo que podían, afectando al bosque y con el efecto adicional de bajar la producción de castaña y provocar la invasión.

4c. La prohibición del uso de motosierra para transformación de la madera en el bosque limita mucho la actividad forestal. El uso legal de la motosierra para transformación está restringido a sitios inaccesibles, lo que limita a los pequeños productores en las condiciones de Selva Baja⁵². Un comentario diferente sobre este problema llamó la atención sobre la necesidad de reconocer que, si bien la prohibición actual es una limitación sentida por los pequeños productores, autorizar sin restricciones el uso de motosierra para el aserrío longitudinal haría muy difícil el control.

4d. Es demasiado dejar como semilleros el 10% de árboles aprovechables⁵³. Los productores no conocen los objetivos que les obliga a dejar los árboles semilleros. Además, aducen que los árboles semilleros que se dejan terminan siendo talados ilegalmente.

4e. Aplicación indebida de los diámetros mínimos. Los diámetros mínimos de corta (DMC) son aplicados por INRENA para todo el árbol, castigando así las trozas del mismo árbol que son menores al diámetro mínimo. Es el caso de la cumala, cuyo DMC es 46 cm; al momento del control lo reducen, lo que va en contra del uso integral de la madera.

4f. Diferentes modalidades de cubicar la madera genera alto desperdicio. El maderero continúa cubicando usando la tabla de Doyle (método que es definido por el comprador y el vendedor), mientras que INRENA lo hace a través

50 Resolución de Intendencia 294 - INRENA/IFFS - 2003 - Directiva 017-2003-INRENA/IFFS incluyendo los criterios para la autorización de volúmenes de madera en las Concesiones de Castaña

51 Esta crítica fue válida en la época de la consulta en Madre de Dios, en marzo del 2007. En octubre de ese año, el INRENA, mediante la Resolución de Intendencia N° 254-2007-INRENA-IFFS, derogó la Resolución de Intendencia N° 294-2004-INRENA-IFFS que establecía los criterios para autorización de volúmenes en las concesiones de castaña.

52 Sólo se permite el uso de motosierra con guía (conjunto localmente conocido como "cbullachaqui" o "castillo") limitado a lugares inaccesibles y en tanto no se trate de cedro, caoba o nogal.

53 Estos son los árboles con el Dap mayor al permitido para la corta (DMC) y que cumplen las características adecuadas para la propagación de la especie.

de la fórmula de Smalian. El que registra debe hacer dos trabajos: para INRENA y para el industrial, con lo que se genera un alto desperdicio⁵⁴. La prevalencia del uso de la cubicación tradicional incrementa el error del cálculo de rendimiento y se presta a engaño para el vendedor.

4g. Diferencias en la forma que se calcula el rendimiento de madera se presta a engaños. De madera en troza a madera aserrada se aprovecha normalmente un 52% y sólo un 70% de esto es lo que se exporta, o sea, lo máximo a exportar es un 40% de cada m³ de madera. Sin embargo, se autoriza el 67%, siendo la diferencia cubierta por la tala ilegal. El “castigo” se hace en pulgadas y no en milímetros, por lo que el rendimiento en milímetros es alto. Se aclara que esto es sólo para la caoba. En el caso de otras especies, ese porcentaje es hasta el 80%.

Propuestas:

- ***Ajustar los criterios técnicos para el aprovechamiento maderable***
 - No dejar árboles semilleros por encima del DMC. En su lugar, pedir que se ubiquen árboles semilleros por debajo del DMC (p.ej., a partir de 30 cm Dap). Debe haber un sustento técnico para la norma que obliga dejar los árboles de mejores condiciones como semilleros.⁵⁵
 - El uso del factor de forma para el cálculo de volúmenes debe reducirse en 20%. Además, debe tenderse a contar con un factor de forma por especie.
 - Eliminar la prohibición del uso de motosierra para aserrío por pequeños productores y comunidades. Se pueden incorporar equipos adicionales, como sierra circular.
 - Plantear una norma que permita el uso de la sierra de cadena con el equipo conocido como “castillo”, sin restricción alguna para todas las especies forestales.
 - Obligar al concesionario la reposición forestal, sobretodo para especies de difícil regeneración.

⁵⁴ Se ha presentado el problema al INDECOPI, pero hasta ahora no respondió.

⁵⁵ Lo importante es poder garantizar un flujo de semillas entre los árboles, lo que varía para cada especie. Lamentablemente, se conoce todavía muy poco sobre estas características y, la información disponible para algunas especies comerciales generalmente no es fácilmente accesible.

5) Demasiadas exigencias para el aprovechamiento de productos no maderables (PFNM)

5a. No hay normas o lineamientos para la mayoría de los productos forestales no maderables (PFNM). La madera redonda y los PFNM no tienen lineamientos específicos. Se tienen términos de referencia para apenas cuatro especies no maderables. Esto significa que las normas no son claras para aquellos productos sobre los que no hay antecedentes, como por ejemplo para los productores de la palmera yarina.

5b. Los planes de manejo para PFNM son complejos y costosos. El Plan de Manejo Complementario que se pide para cuando se quiere aprovechar un PFNM exige información que está poco accesible o no existe e implica costos que el producto no maderable no cubre. Además, la demora en la aprobación de estos planes desincentiva el aprovechamiento integral del bosque.

5c. La reglamentación para exportación de PFNM no es clara, como en el caso de productos medicinales

5d. Los requisitos para permisos y licencias son mayores cuando se quiere trabajar a mayor escala; por ejemplo, el tener que presentar un plan de manejo para aprovechar la uña de gato.

5e. No existen normas para establecer áreas de conservación en las unidades de aprovechamiento, aplicables para comunidades y pequeños extractores.

Propuestas:

- **Adaptar los términos de referencia para productos forestales no maderables (PFNM)**
 - Definir criterios para desarrollar lineamientos y términos de referencia para especies no maderables; en el caso de comunidades, estos criterios deben ser mínimos.
 - No exigir términos de referencia (ni sus respectivos formatos) para cada producto, sino desarrollar términos de referencia de carácter general para PFNM y luego algo más específico para el producto en cuestión.
 - Adecuar los términos de referencia para castaña, tomando en cuenta la forma tradicional del manejo indígena.

- Adecuar los mecanismos de tributación⁵⁶ de los PFM para pequeños productores, estableciendo pagos mínimos que permitan complementarse con otras actividades productivas.

- **Establecer normas para áreas de conservación.** Las comunidades y pequeños extractores deben tener posibilidad de establecer áreas de conservación con características especiales para estos usuarios, rescatando su conocimiento tradicional

6) Demasiados requisitos legales y administrativos

Muchas de las normas son incomprensibles para los actores. La complejidad de lo que se pide genera posibilidades de manipulación, lo que a menudo requiere de un agente exterior que apoye y financie todos los requisitos.

6a. Demasiados requisitos y pagos. Hay una serie de requisitos, trámites y pagos al inicio y, luego, en la implementación del manejo. Con eso, cualquier mensaje para manejar el bosque encuentra escepticismo por parte de la gente, que tiene recelo para formalizarse y asumir responsabilidades. La Ley Forestal coloca términos a los pequeños productores que le hacen imposible cumplir con ella; por ejemplo, los altos costos para tener un plan de manejo no los puede cubrir el pequeño productor. Así, la población percibe la ley como algo coercitivo.⁵⁷

6b. Deficiencias de las propias normativas. Hay un vacío para impugnar normas que tienen debilidades o que van en contra de otras normas. Con ello se genera un conjunto de vacíos que se van llenando con normas de menor jerarquía, lo que, en lugar de solucionar el problema, lo complica. Otro vacío se manifiesta en la deficiencia de los mecanismos para definir derechos de uso, lo que trae consigo problemas de superposición de derechos y una alta inseguridad jurídica para las actividades productivas, porque no hay presencia del Estado. Esta situación es evidente en el caso de los parceleros, que reclaman por la política

56 Esta propuesta se refiere al impuesto general a las ventas. En este caso, existen sistemas simplificados para cuando el proveedor del insumo o recurso no tiene documentos tributarios. Algunas de estas opciones se estuvieron estudiando para ser aplicadas a los castañeros en Madre de Dios. Lamentablemente, por problemas con la SUNAT, dicha opción no se pudo aplicar para estos actores (Hugo Che Piu, *comm. pers.*).

57 En la opinión de un entrevistado: "Se condena al formal y se favorece la informalidad". En la opinión de un experto en derecho (Rafael Meza, *comun. pers.*): "Las normativas muchas veces están cargadas de imposiciones o restricciones, lo que se hizo más para asegurar que haya las trabas necesarias para las conductas de los que no quieren cumplir. Esto ha hecho que estas normas sean difíciles de cumplir. Hay también un problema de interpretación distinta de las normas de quienes las aplican".

de titulación del PETT. Por otro lado, no se consideraron adecuadamente algunos temas claves, como el decomiso de madera de tala ilegal.

6c. No hay una clara tipificación de delitos e infracciones. No hay una clara tipificación de delitos e infracciones; por ejemplo, la “clonación” de guías⁵⁸ es una falsificación, pero no es sancionada con pena de cárcel.

6d. Excesivo pago del derecho de aprovechamiento (DA) por los pequeños extractores. La poca transparencia de las normas no permite conocer los fundamentos (técnicos o sociales) de los montos asignados para el DA. Los pequeños extractores tienen que pagar el DA sobre toda la concesión⁵⁹, aún de las áreas donde no extraen, como “aguajales” o zonas de protección⁶⁰.

6e. No se incluyeron los aspectos institucionales para su adecuada implementación. A INRENA se le asignaron demasiadas funciones (y, con ello, poder), sin que haya sido preparada para el cambio al nuevo régimen forestal.

Propuestas:

- ***Reducir las restricciones o requisitos legales y administrativos para hacer manejo***
 - Reducir lo más posible las restricciones legales y administrativas exigidas a las comunidades y darles facilidades para que ellas mismas manejen sus bosques. Dos formas de hacerlo serían: 1) Obviar la inspección ocular exigida en los términos de referencia para permisos de aprovechamiento, allí donde una comunidad trabaje con un proyecto que le da apoyo, al menos en el primer año. Otra posibilidad sería fijar la inspección ocular a partir de cierto volumen solicitado y calculando el cobro por la inspección en función de ese volumen; 2) Cuando se conoce que la comunidad está cumpliendo con los requisitos legales y efectivamente está realizando un manejo adecuado de los bosques, la aprobación de la autorización sería automática.
 - Revisar los cobros directos y sobre-costos que puedan disminuirse. En el caso de comunidades, modificar la normativa que exige la firma

⁵⁸ Referido al uso de una misma guía de transporte para sustentar otros volúmenes de madera a transportar.

⁵⁹ Conviene aclarar aquí que el pago del DA en las concesiones forestales maderables (no sólo para los pequeños extractores) es un derecho de vigencia, es decir, un pago por el área otorgada, no por el producto extraído.

⁶⁰ Si el área no aprovechada corresponde a una superficie superpuesta con predio privado y/o comunidad nativa, el titular no paga el DA, conforme lo dispone la norma legal vigente.

de un ingeniero forestal para el nivel 1 de autorizaciones, a fin de no exigir que sea un ingeniero el que prepare un plan de manejo.

- Facilitar la elaboración de planes de manejo y otros permisos para que no sean muy caros y sea rápido obtenerlos.
- Exonerar de impuestos de extracción de madera al pequeño productor hasta un máximo de 5.000 p.t./año.
- Dar mayores facilidades a los agricultores para beneficiarse de los árboles de su misma parcela y sacar libremente cuando sea para autoconsumo.
- El Estado debe tener presencia intersectorial en los lugares donde se involucran varias actividades. De allí la importancia de tener una oficina especial que brinde asesoría a los usuarios en relación a las opciones de acceso al recurso, sobre el conocimiento de las normas y los trámites correspondientes.

- ***Bajar el pago por el DA a los pequeños extractores***

- Discutir con transparencia los montos asignados al pago del DA y su correspondiente actualización
- Pagar por POA y no por toda el área de la concesión.
- Otorgar promociones (descuentos) sobre el pago del DA, supeditado a la comprobación de que se esté haciendo manejo.

7) Incompatibilidad entre las leyes que regulan las actividades de manejo forestal y otros sectores

Los recursos y las categorías de usuarios están ligados a varias leyes que no son compatibles. Hay una *falta de articulación de la legislación forestal con instrumentos normativos* que rigen en otros sectores, como el Agrario-PETT (Programa Especial de Titulación de Tierras), Aguas, Transportes, Minería e Hidrocarburos. Estos sectores tienden a actuar de manera independiente en relación a una misma actividad forestal. Las políticas del sector hidrocarburos y minería tienen la prioridad del Estado, lo que resulta, entre otros, en una superposición de derechos.

Propuesta: *Mejorar la compatibilidad entre las leyes* que inciden sobre el manejo forestal por pequeños productores, por ejemplo: Ley Forestal, Ley de Titulación de Tierras, Ley de Aguas, Ley de Minería e Hidrocarburos. De otro lado, las instituciones del Estado deben tener una coordinación mas cercana y efectiva para la actividad forestal.

Principales problemas o deficiencias de la aplicación de las normas

Los problemas o deficiencias en la aplicación del marco legal, tal como son percibidos por los diferentes actores, remiten consistentemente a problemas institucionales caracterizados por la **falta de capacidad de las organizaciones** encargadas de aplicar las normas⁶¹ Los aspectos relacionados al marco institucional y las políticas se analizan en la sección siguiente.

A continuación se agrupan los principales problemas o deficiencias mencionados por los distintos actores entrevistados.

8) Largo y complejo proceso de titulación

Existe una opinión bastante generalizada de que, tanto la base legal para la titulación como su deficiente aplicación, especialmente en Selva, vienen trayendo consecuencias negativas para el MFPP. Estos actores sociales consideran injustos los procedimientos de titulación, porque no brindan la seguridad de que el bosque se conserve, ni que se promueva el desarrollo de actividades productivas sostenibles; por el contrario, estimula la deforestación. Además, en el proceso de titulación no está considerando el enfoque cultural de las comunidades, por ejemplo, cuando las familias son obligadas a unirse con otras para poder titularse; se debe tener en cuenta que hay formas de organización basadas en el respeto a la individualidad familiar. Otras situaciones de conflicto se presentan con el fraccionamiento de predios, al no poder realizarse la titulación en áreas aledañas a ríos. A continuación se resumen las principales dificultades mencionadas en relación a este tema:

8a. Existe superposición de derechos. El Estado no cuenta con un catastro nacional que sea uniforme entre las instituciones. En el caso de comunidades nativas que sólo cuentan con el catastro del Instituto del Bien Común (IBC), por no ser oficial, el PETT no lo reconoce, surgiendo de esa forma superposiciones. Tratándose de las concesiones forestales, sus límites no están claros, habiendo un problema de superposición de áreas con derechos de mineros, castañeros y agricultores. En algunas áreas de castaños hay problemas con invasiones de agricultores; además, las delimitaciones no se respetan.

⁶¹ Algunas opiniones reflejan claramente esto: "No hay capacidad de INRENA u otras instituciones responsables para hacer cumplir las normas, como el caso de respetar áreas con clasificación forestal o con fines de protección"; "En cualquier lugar las leyes no llegan más allá de los 2 km al margen de las carreteras"; "En algunas zonas no interesan las leyes; la población hace lo de siempre para extraer su madera. En cambio, las normas de las ANP son más aplicables".

8b. No se aplica consistentemente la clasificación de tierras por su capacidad de uso. La clasificación de tierras por su capacidad de uso no está siendo bien aplicada. El PETT está titulando terrenos de categoría F⁶². En general, hay una incapacidad del Estado para aplicar el ordenamiento territorial y la zonificación.

8c. Las titulaciones no están actualizadas en sus coordenadas. Según el PETT, no es su tarea hacer la rectificación; sin embargo, no existe dispositivo legal para rectificar las áreas de comunidades, sólo en predios. Las comunidades reclaman que en muchos casos los planos de sus territorios fueron elaborados con base en azimuts y distancias, donde las coordenadas están en grados, minutos y segundos. Esto no es aceptado por INRENA, que exige que los planos estén en un sistema con coordenadas UTM. Aunque esta conversión la podría hacer el propio INRENA, no la hace, pues aduce que sólo el PETT es el que oficialmente debe hacerlo, pero éste tampoco lo hace por falta de dinero.

8d. Descoordinación entre las instituciones que realizan acciones de titulación. Las instituciones relacionadas al Catastro Nacional (INRENA, PETT, Gobiernos Regionales, Registros Públicos) no tienen información uniforme. La información proviene de diferentes metodologías para el georeferenciamiento de los predios (utilizando diferentes escalas y tipos de GPS) y cada institución tiene su propia base de datos que no comparten. Esto genera conflicto para el usuario, porque retrasa los procedimientos y genera enfrentamientos por causa de las superposiciones.

8e. Proceso de titulación lento. Cada solicitud se procesa como caso único, lo cual toma mucho tiempo. Según el PETT, desde el 2006 se hacen titulaciones gratuitas, pero hay limitaciones por lo reducido del personal y la escasez de recursos para salir más lejos.

8f. Demoras con la ampliación territorial en comunidades⁶³. No existe claridad sobre los procedimientos de ampliación (o rectificación de áreas) en comunidades nativas, además de que son poco difundidos, lo que genera conflictos por

62 *Corresponde a las tierras aptas para producción forestal, según el Reglamento de Clasificación de Tierras, Decreto Supremo N° 0062/75-AG.*

63 *Este es un tema espinoso que nadie quiere abordar. Las ampliaciones territoriales son legítimas cuando hay crecimiento poblacional; sin embargo, en ocasiones las ampliaciones territoriales sólo sirven para tener nuevas áreas de bosques que negociar con madereros en relaciones asimétricas. Es importante que al concepto de consolidación territorial se asocie el concepto del buen uso de los bosques con mecanismos de control local (Rodrigo Arce, comun. pers.).*

derechos de uso. Es el caso de una comunidad que tiene un plan de manejo en un área que todavía no está titulada, y debe presentar una propuesta para ampliación, pero el PETT demora mucho para pronunciarse. Mientras tanto, el maderero se aprovecha y la comunidad no tiene amparo legal. Además, en el procedimiento para ampliación de territorios comunales no es claro cuánto debe reconocerse por comunidad, en función del número de familias que la conforman.

Propuestas:

- ***Simplificar y agilizar el proceso de titulación***
 - Agilizar el proceso de titulación de la tierra y la atención a pedidos de ampliación de territorios comunales
 - Simplificar y unificar el proceso de titulación en uno solo, integrando el trabajo del PETT, INRENA y Registros Públicos para uniformizar metodologías y compartir bases de datos. Esto se podría formalizar a través de una directiva que obligue a estandarizar la metodología y la base de datos
 - El Estado debe definir una forma de formalización de la tenencia de la tierra controlando y dando principios generales de manejo. En el caso de Selva, la SPDA propuso que el Estado exija que la solicitud de titulación contenga un proyecto donde se describa la actividad a ser realizada en el área que se solicita.⁶⁴
 - Simplificar el proceso para agilizarlo. En lugar de hacerlo en forma individual, cuando es posible hacerlo en grupo.
 - La banca y las instituciones de seguro deben poder reconocer el documento que da posesión sobre tierras boscosas.

9) Excesiva burocracia para los trámites documentarios y la aprobación de planes de manejo, autorizaciones y permisos de aprovechamiento

Los trámites son excesivos y lentos, lo que ocasiona conflicto entre usuarios que pueden solicitar las mismas áreas disponibles, así como sobre-costos a la

⁶⁴ En realidad, no es necesario crear ninguna norma al respecto, pues ya existe. El artículo 50 del Reglamento LFFS se refiere al ordenamiento del predio en base a la clasificación de las tierras por su CUM. Para el caso de adjudicación de tierras en Selva y Ceja de Selva, su incumplimiento puede acarrear la resolución del contrato de adjudicación. Lamentablemente, estas normas no se hacen cumplir, entre otros motivos, porque el INRENA nunca aprobó los términos de referencia para elaborar las propuestas de ordenamiento de predios (Hugo Che Piu, comun. pers.).

actividad. Muchos trámites se hacen complejos por la forma como los funcionarios entienden las normas y por el exceso de celo que tienen para defenderse (p.ej., para no ser acusados por irresponsabilidad funcional). Por ejemplo, los pasos a seguir para aprobar un plan de manejo son muy tediosos, requiriéndose hacer consultas a Lima que demoran mucho. Esta demora desestimula y dificulta mucho cualquier intención seria de hacer manejo y el propio aprovechamiento integral del bosque (en el caso de los Planes Complementarios de Manejo para PFMN).

9a. No hay claridad sobre la responsabilidad de las instituciones. La información y los procedimientos depende de varias instituciones; por ejemplo: INRENA, PETT, Gobiernos Regionales, Registros Públicos, organizaciones indígenas. Además, las instituciones o dependencias dentro de una misma institución no conversan o mantienen canales complicados de comunicación formal.

9b. Hay desorden con la documentación. En las ATFFS hay desorden con la documentación y los funcionarios no saben en qué parte del proceso se encuentra el trámite.

9c. Se toman decisiones sin criterios técnicos. INRENA cometió errores por responder a presiones sociales, que ahondaron más el problema de los concesionarios. Es el caso de las concesiones para reforestación, donde sólo se extrae madera sin pago del derecho de aprovechamiento y no se reforesta. Igual fue con la autorización para extraer madera en concesiones para castaña.

9d. Las normas son aplicadas con demasiada rigidez. En muchos casos, los funcionarios son nuevos, con poca experiencia, sin capacitación adecuada y no conocen bien las normas. Esto genera un problema en la operatividad, pues, a falta de criterios y con el temor de ser reprendidos, los funcionarios no toman decisiones, caen en el formalismo y hasta tienden a exagerar en la aplicación de las normas al querer que se sigan al pie de la letra. Por ejemplo, hay demasiada rigidez para ajustar todo a los formatos que se incluyen en los términos de referencia para planes de manejo. Si bien esto puede funcionar cuando se quiere aprovechar madera, los funcionarios quieren que se aplique para otros productos y no se sabe cómo responder; por ejemplo, cómo llenar la información de ciclo de corta en el caso del camu-camu. Además, en buena parte, este problema se debe a la alta rotación del personal, lo que no permite ganar y acumular experiencia.

9e. Se cometen abusos de autoridad. La aplicación de las normas de forma tan variable, dependiendo del funcionario, ocasiona un sobre-costos de trámite o incluso puede ser calificado como abuso de autoridad. INRENA ha cometido

abusos, tales como inspecciones sin la presencia del concesionario y después quieren que les firmen el acta de inspección. En el caso de concesiones castañeras, funcionarios del INRENA han pedido que se les presente la solicitud del ordenamiento castaño, lo que se interpreta como una “viveza” (o una forma de sacar provecho) de la autoridad, pues se sabe que muchas veces los funcionarios comercializan ese documento.

9f. No se cumplen los plazos. Las varias funciones que deben cumplir los pocos funcionarios disponibles hacen que éstos no puedan cumplir los plazos establecidos para cada trámite.

9g. No se da un buen servicio de atención e información al usuario. Los productores no reciben buen servicio por parte del INRENA, ni obtienen información útil sobre los procedimientos (p.ej., cuando se exige sacar el RUC o Registro Único Contable), la gente no sabe de las obligaciones que esto acarrea; incluso, en algunos casos sus expedientes son extraviados.

Propuestas:

- **Mejorar los procesos del Estado para ajustarlos a la realidad de los distintos actores.** Esto pasa primero por sensibilizar y capacitar de manera más permanente a los funcionarios, con una visión más productiva y no de represión, para que muestren mayor misticismo y voluntad en su trabajo.
- **Mayor flexibilidad en la aplicación de las normativas.** Se pueden establecer disposiciones internas que describan los diferentes procesos y la documentación exigida para los trámites, definiendo los criterios a seguir para su aplicación y observando los casos donde sea posible una flexibilización de las normas. Por ejemplo, el requisito de reconocimiento de permanencia para el caso de Bosques Locales tiene dificultades en Ucayali, por la situación migratoria de las familias y la escasa presencia institucional.
- **Simplificar las exigencias y trámites necesarios para las autorizaciones en los predios agrícolas,** que tienen que pagar al consultor y al INRENA⁶⁵.

⁶⁵ La siguiente opinión expresa el sentido de la propuesta: “Debería ser suficiente que el mismo pequeño extractor venga con un croquis del área a extraer; incluyendo los árboles a sacar y que luego lleve a INRENA para la inspección. Pero INRENA insiste que se requiere de un plan de manejo y para eso se necesita de un asesor forestal”.

- **Implantar el silencio administrativo**, esto es, fijar un periodo límite para los trámites.

10) Deficiente supervisión, fiscalización y control

Hay serias deficiencias para la supervisión y el control de las actividades forestales. Esto apunta fundamentalmente a un *problema institucional*, donde se reconoce principalmente la incapacidad del INRENA e incluso de los Gobiernos Regionales y otras instituciones con responsabilidades de ejercer actividades de supervisión y control.

Este problema se relaciona claramente con la *tala ilegal*, asunto que ha merecido mucha atención en el país en los últimos años, tanto de las entidades del gobierno como de la sociedad civil. En las reuniones o entrevistas se hizo muy poca referencia explícita a la tala ilegal. Una opinión decía que su principal causa es la propia ley forestal, por el vacío que dejó al no contemplar claramente el decomiso de madera de tala ilegal.⁶⁶ También se mencionó la falta de voluntad política del gobierno para enfrentar la lucha contra la tala ilegal, cuando decidió prorrogar la ampliación de la vigencia del alto rendimiento de la caoba, lo cual es una forma institucionalizada de permisividad a favor de la tala ilegal.

10a. Inadecuada logística institucional. Las entidades responsables no cuentan con personal suficiente ni disponen de la logística necesaria para dichas actividades, lo que se dificulta más en las áreas más alejadas⁶⁷. Algunos efectos de esta deficiencia son:

- Se aprueban permisos sin supervisión o inspección, lo que puede ocasionar que por desconocimiento pueden aprobarse en áreas donde ya no existen bosques (como suele ser frecuente en el caso de predios agrícolas).
- Se encubre madera que se está sacando en la zona de amortiguamiento contigua a los predios.

66 “Se tiene el caso de Madre de Dios, donde COATCI llegó a decomisar un volumen importante de madera ilegal en una comunidad nativa, pero está prohibido de comercializar esa madera (por ejemplo, para artesanías). Si la devuelve a la comunidad, ésta la entrega al extractor. Si la transporta al almacén de INRENA sale muy caro. Si se ofrece en subasta, la compra el extractor. Otra posibilidad es donarla para fines sociales, pero la experiencia no ha sido muy satisfactoria hasta ahora (E. Lizárraga, comun. pers.).”

67 Debido a la debilidad institucional, el control se reduce a la supervisión del cumplimiento de trámites y documentación a los legales, no alcanzando capacidades para un monitoreo de las áreas no otorgadas y de la persecución de actividades completamente ilícitas (Hugo Che Piu, comun. pers.).

- No existe un seguimiento a los documentos legales para movimiento de trozas.
- Los documentos de permisos legales en predios o en concesiones castañeras pueden utilizarse como instrumentos para formalizar madera ilegal, con lo cual se moverían volúmenes de los productores sin ellos conocerlo.
- Los permisos para uso complementario se entregan en cualquier época, lo que resulta en un mayor impacto al bosque.
- No se controla la maquinaria forestal. Antes se exigía el registro de equipos de extracción (tractores, chatas) a nivel regional, pero desapareció con la transferencia al INRENA.

10b. Superposición de derechos de aprovechamiento en los predios agrícolas. Se da el caso que INRENA da permisos de aprovechamiento sobre las zonas correspondientes al 30% que debe dejarse como bosque en los predios agrícolas.

10c. “Blanqueo” de la madera. Existe una amplia red que utiliza los documentos legales para formalizar la madera que sale ilegalmente. Una actividad intensamente practicada es el “blanqueo” de madera y “lavado” de guías a través de los permisos en predios agrícolas, concesiones forestales con fines maderables y de reforestación y permisos de aprovechamiento en concesiones de castaña. Se estima que un 20% de la madera que sale de las concesiones forestales viene en realidad de permisos forestales en predios agrícolas. Lo mismo en el caso de las concesiones castañeras, donde se saca mucha más madera que en las concesiones madereras. Esto significa que varias de las regulaciones cuya intención es beneficiar a los pequeños productores y comunidades terminan haciéndolo a otros actores, muchas veces ilegales.

Propuestas:

- ***Mejorar la fiscalización y el control por el INRENA y otras instituciones***
 - Fortalecer las responsabilidades del INRENA para aplicar sanciones, así como en la supervisión y el control.
 - Tercerizar funciones del INRENA para otorgar permisos y autorizaciones.

- Mejorar las bases de datos del INRENA para ayudar a detectar irregularidades. Tomar como modelo lo que tiene la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) para el cruce de informaciones de diversas fuentes. También ayudaría el control de los documentos de declaración jurada.
- Mejorar el control del tránsito de la madera a través de una fiscalización desde el lugar de extracción hasta los centros de procesamiento.
- Diseñar alternativas para evitar el “blanqueo” de madera cuando se eliminen o restrinjan los permisos y autorizaciones. Sería el caso de empresas que ya vienen comprando POAs con especies valiosas para abastecer su planta.
- Mejorar la comunicación con las garitas y dar la debida seguridad a sus funcionarios.
- Desarrollar y aplicar un mecanismo para que INRENA tenga mayor presencia en las áreas y llegue más al usuario del bosque.
- Seleccionar y registrar a los agentes externos (extractores/empresas) que están trabajando con las comunidades, mantener actualizado el registro y controlar la actuación de estos agentes externos.
- Consultar con las organizaciones indígenas los contratos de concesión forestal antes de otorgarlos.

- ***Promover mecanismos de control social***

- Fortalecer mecanismos de participación ciudadana y vigilancia
- Establecer y aplicar un mecanismo del Estado para fomentar el control social
- Facilitar procesos en las comunidades para que tengan un mayor control sobre la gestión de sus recursos y frenar la corrupción de sus dirigencias. Una opción podría ser que la comunidad establezca un comité comunal que vele por las actividades de extracción (propias y de terceros) y el control.
- Apoyar la organización, a nivel de caserío, de la modalidad de rondas (o grupo de personas que hacen vigilancia) para el control y protección de sus recursos.

11) Escasa aplicación de las infracciones y sanciones

Como fue mencionado en la sección anterior, una deficiencia de la legislación vigente es que los delitos y las sanciones están poco tipificados, siendo que esta falta de claridad impide su definición y efectiva aplicación. Las sanciones o multas establecidas no consideran la disponibilidad de ejecutores coactivos en las diferentes oficinas regionales de INRENA u otra institución del Estado⁶⁸.

INRENA no tiene la institucionalidad completa para efectivizar las multas. Cuando los procedimientos sancionadores llegan al infractor, sólo se presentan como multas (sanción administrativa), no llegándose a aplicar las sanciones penales. Aún así, las sanciones administrativas difícilmente se cumplen, porque no hay procedimientos para hacer efectivo el pago de las multas. De otro lado, hay pocas denuncias formales, lo que estaría relacionado con aspectos culturales del problema: nadie quiere ser un “acusete”⁶⁹. Pero la causa misma de la escasa aplicación se relaciona en sí con la ilegalidad y la corrupción que prevalece en el sector forestal amazónico, como fuera comentado ya por líderes comunitarios entrevistados (sección 4.1.3).⁷⁰

11a. Denuncias de tala ilegal demoran mucho en ser atendidas. Las denuncias no son atendidas oportunamente, lo que impide que se apliquen medidas correctivas o se sancione a tiempo. Las comunidades nativas en particular reclaman que sus denuncias por tala ilegal y pesca indiscriminada no son atendidas por las autoridades competentes.

11b. Existe mucha impunidad. Las sanciones no se aplican, tanto a concesionarios que no cumplen como a profesionales/asesores que falsean documentación o información. Si bien en lo administrativo sí se llega a asustar al infractor, en el proceso penal no se llega a aplicar.

11c. Oportunismo de algunos actores. La aplicación de sanciones puede depender de intereses particulares. Los actores exigen el cumplimiento de sanciones para hacer valer sus derechos, pero no muestran interés cuando no les conviene.

68 El INRENA hasta la fecha no tiene potestad de ejecución coactiva. No sólo hacen falta procedimientos (el de ejecución coactiva es igual para todos los casos), pues el problema reside en la falta de potestad para hacerlo (Hugo Che Piu, comun. pers.).

69 Adjetivo que sirve para calificar a un sujeto que hace de soplón, contando sin discreción un becho o asunto a otros.

70 En el sector existe una elevada permisividad a la ilegalidad y corrupción. Debido a una tradición de prácticas informales, muchos actores forestales están acostumbrados a pagar coimas, vender volúmenes, comprar documentos, extraer fuera de sus áreas, etc. (Hugo Che Piu, comun. pers.).

Propuestas:

• *Mejorar la aplicación de sanciones*

- Aplicar sanciones ejemplares, tanto a productores que no cumplen como a profesionales-asesores que falsean documentación o información. Imponer una mayor rigidez en los casos donde el usuario se quiere aprovechar de la situación.
- Imponer multas severas conforme a las normas legales vigentes, con cobrador coactivo debidamente nombrado para la cobranza coactiva de las mismas.
- Regular y controlar las actividades de empresas que prestan asesoría para el manejo.
- Cambiar a los funcionarios del INRENA que piden o reciben coimas y además cambiar artículos para que favorezcan la solución al problema.
- Establecer ejecutores coactivos regionales y/o locales que se encarguen de hacer cumplir las sanciones administrativas.
- El Colegio de Ingenieros del Perú (CIP) debe exigir que los instrumentos de planificación sean bien elaborados y tomar las medidas para eliminar la falsificación de información.

12) Dificultades para el establecimiento de Bosques Locales (BL)

Existen dificultades internas para la conformación de los BL, como mala organización y problemas de los dirigentes. Los usuarios no están suficientemente bien organizados y capacitados para acceder a esta modalidad; no se sabe quién controla el proceso. Además, se critica que el proceso para discernir un verdadero BL de un sistema de blanqueo es ineficiente, por lo que han surgido estafas. De otro lado, no se trata por igual a pequeños productores y concesionarios al pretender acceder a superficies de bosques productivos bajo esta modalidad.

13) Inoperancia de los Comités de Gestión de Bosques (CGB)

Esta instancia institucional prevista en la Ley Forestal fue efectivamente tomada en cuenta a los casi tres años de la promulgación de la Ley. Algunos comentarios de los entrevistados indicaron que la experiencia de los CGB no ha sido buena, debido a que *se forzó su formación* (como se dio en Madre de Dios por ejemplo), en lugar de ir madurando el concepto y su implementación. Hubo demasiada intromisión de diversos actores a veces en conflicto, generando desunión y

desconfianza, por lo que ***el proceso se tornó ineficaz***. Además, se critica que ***INRENA no apoyó*** a los CGB, tanto por falta de capacidad como por no tener la gente idónea para participar.

Propuestas:

- ***Apoyar el funcionamiento de los Comités de Gestión de Bosques (CGB)***
 - Fortalecer los CGB para que sean las estructuras donde puedan funcionar la extensión y asistencia técnica, reforzando el autocontrol por los usuarios legales del bosque.
 - Asegurar la legalidad en la formación de los CGB.
 - Realizar un análisis de la informalidad para la actividad forestal, que ayude a entender su racionalidad. Considerar el caso del sector pesquero, que ha logrado éxitos con un modelo para formalizar a los pequeños pescadores informales.
 - Apoyar en la difusión y capacitación para la conformación y el reconocimiento de CGB, quienes se encargarán de colaborar o participar en actividades de supervisión y control forestal.

14) Escasa difusión de las normas y los procedimientos

Ha habido y hay todavía muy poca difusión sobre las normas y mucho menos de sus modificaciones. Este desconocimiento trae como consecuencia que haya poco interés de los productores por el marco legal y que otros se aprovechen de la situación. Las normativas y procedimientos apenas se han hecho conocer a través de medios muy limitados. La escasa divulgación ha sido más como obligación (control) y no desde el punto de vista de innovación, resaltando las ventajas o beneficios para el usuario. Tampoco se cuenta con materiales adecuados para la difusión y capacitación sobre legislación forestal.

14a. Desconocimiento de las normas. Los productores y funcionarios desconocen las normas y sus modificaciones. Cada uno tiene su propia interpretación o son difundidas a destiempo. Las propias instituciones no muestran las normas que se han publicado.

14b. Las normas no están disponibles a todo nivel. Las normativas y procedimientos apenas se han hecho conocer a través de medios de difusión muy limitados, como su publicación en el diario oficial (El Peruano) o en la Internet

(p.ej., página web del INRENA o a través del Portal Agrario), medios que son inaccesibles para la mayoría de las comunidades y pequeños productores amazónicos. La forma cómo se presenta es tediosa, engorrosa y aburrida; además, es común que las informaciones no se actualicen. Muchas veces también las normas son colocadas en la pizarra de alguna dependencia, pero no se comunica y pasa desapercibida.

Propuestas:

- ***Mejorar la difusión de las normas legales y sus procedimientos***
 - Diseñar y aplicar un programa de difusión y capacitación sobre la normativa forestal y sus procedimientos, así como los aspectos jurídicos y técnicos. Dicho esfuerzo debe dirigirse a los diferentes actores sociales organizados, para los cuales es necesario usar formatos de comunicación apropiados a través de medios como: campañas de orientación, cursos, seminarios, programas radiales, etc.
 - Asegurar que INRENA y las demás instituciones públicas involucradas con actividades que incluyan a los pequeños productores (MINAG, SUNAT, PRODUCE, CITES, Congreso de la República, etc.) contemplen los procesos de difusión cuando sacan o modifican una norma. Estas deben estar disponibles en sus páginas web y ser debidamente actualizadas.
 - Difundir para el público en general las normas legales y los lineamientos en periódicos murales de las ATFFS.
 - Mejorar la difusión por parte de las ATFFS a las comunidades de la Directiva N° 29-2007-INRENA-IFFS para el otorgamiento de permiso de aprovechamiento forestal en bosques de comunidades nativas y campesinas de Selva y Ceja de Selva.
 - Elaborar un compendio de normas legales y una guía para su interpretación y aplicación

TEMAS POLÍTICO- INSTITUCIONALES

A través de las reuniones colectivas y entrevistas individuales fue posible captar una serie de temas o asuntos que aparecían recurrentemente y que mostraban ser de mayor interés y actualidad para varios de los actores, quienes entendían que el estudio tenía que ver de una manera bastante amplia con el manejo forestal local. En este capítulo se trata de sintetizar los aportes recibidos para cinco temas relacionados con los aspectos políticos e institucionales del MFPP.

Institucionalidad forestal

La mayor parte de intervenciones relacionadas con la institucionalidad forestal identificaron a INRENA como la entidad central. En proporción mucho menor se mencionó a dos organismos donde el Estado participa con otros actores del sector forestal, siendo la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal (MNDCF) y los Comités de Gestión de Bosques (CGB). También se emitieron comentarios sobre los profesionales forestales, dada la importancia de su función social.

En términos generales, se puede afirmar que existe un ***serio problema de institucionalidad en el sector forestal*** del país y que la mayoría percibe que ***hay debilidad, desconfianza y pérdida de credibilidad en las organizaciones forestales***. El mandato de muchas de éstas (sea del gobierno, productores, ONG, gremios profesionales, etc.) está pobremente implementado y actúan sin coordinación, cada cual según sus intereses y sin definir su papel entre ellas.

Se critica que ***las organizaciones tienen visiones diferentes sobre el bosque***, desconocen la realidad de los actores o bien este conocimiento es segmentado. No se está viendo al bosque como un sistema con una diversidad de recursos; ni se está considerando su manejo de una forma integral (desde la extracción de los recursos hasta la comercialización de los productos o servicios que se aprovechan).

También se señaló que **existe un desajuste estructural entre los planes de modernización y la capacidad institucional** existente, como resulta evidente en el caso de la principal organización reguladora del manejo forestal –INRENA.

Una deficiencia adicional observada es que **las instituciones no están acumulando conocimientos ni difundiendo lo que saben**, tampoco existe una política de insertar la investigación en los procesos de desarrollo.

Propuestas:

- Se necesita **trabajar más sobre lo que es la cultura organizacional** para entender mejor por qué la institucionalidad reproduce determinados tipos de comportamiento o actitudes de los funcionarios y cómo se pueden tratar de forma integral las distintas propuestas de mejora institucional - “*No hay que ver la norma sola, sino la aplicabilidad, que está en función de la institucionalidad.*”
- Otra propuesta apunta a **fomentar un cambio de actitud entre los actores sociales ligado a la valorización del bosque**. Esto requiere esfuerzos que van desde campañas de sensibilización para productores y consumidores, hasta demostraciones claras de fortalecimiento de capacidades, apoyo a la producción y comercialización de productos de bosques manejados por actores locales.
- Se debe **institucionalizar la participación de otros actores y grupos de interés** en el proceso de formulación de normas⁷¹. También se sugirió **desarrollar un trabajo interinstitucional** sobre la base de una coordinación entre todos los sectores involucrados en el manejo forestal.

INRENA

La percepción común entre los actores es que INRENA **no cuenta con la capacidad técnica y administrativa para implementar el marco legal forestal**. La Ley Forestal asignó demasiadas funciones al INRENA, sobrecargándola muy por encima de sus capacidades. En los varios años que se está implementando el régimen forestal, es evidente que dicha institución ha venido aplicando una política totalmente controladora y muy poco es lo que ha podido hacer para

⁷¹ Se mencionó que un buen ejemplo sería el caso del Grupo de Trabajo sobre Manejo Forestal Comunitario, liderado por el INRENA a través de la IFFS. Lamentablemente, dicho grupo dejó de funcionar en el año 2007.

cumplir sus funciones de promoción y divulgación, sobretodo hacia los pequeños productores/extractores y las comunidades. Las deficiencias comentadas se pueden resumir como sigue:

- ***Ineficiencia operativa.*** INRENA tiene mal priorizado lo que tiene que hacer; se diluyen en muchas cosas. Sus sistemas operativos son ineficientes. Las funciones, facultades y atribuciones de la institución no son claras, ya que no todas están en el ROF⁷². No sistematizan las medidas adoptadas y su seguimiento, lo que les permitiría hacer las correcciones y modernizaciones adecuadas para solucionar situaciones de conflicto.
- ***Funcionarios sobrecargados y poco capacitados.*** El escaso personal asignado a la administración no cubre las necesidades del INRENA. Muchos son nuevos, con poca experiencia y que no han recibido capacitación (ver ítem 9d de la sección 5.3).
- ***Falta de recursos.*** Los recursos financieros que INRENA recibe son insuficientes para operar de forma eficiente.
- ***Descoordinación entre la sede y las administraciones técnicas (ATFFS).*** Existe un divorcio entre la sede del INRENA y las ATFFS. El proceso de reestructuración del INRENA se ha limitado a los niveles más altos (IFFS), sin llegar al nivel de las regiones (ATFFS).
- ***No hay documentación de los procedimientos administrativos y técnicos que siguen.*** INRENA no cuenta con un manual o documentos que describan los procedimientos administrativos y técnicos que siguen ni tampoco las funciones de las personas en las ATFFS.
- ***Sólo se preocupan por el control.*** En especial las ATFFS sólo se preocupan por cumplir las normas de forma estricta e inflexible y controlar. No realizan ningún tipo de actividad de fomento o acompañamiento a los diversos actores. Hay una falta de identificación de servicio/fomento/apoyo.

Propuestas:

Se plantearon numerosas formas para mejorar la actuación del INRENA. Como parte de un ejercicio inicial institucional de carácter más estratégico, se espera que

⁷² El Reglamento de Organización y Funciones del INRENA fue aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2003-AG y posteriormente modificado por el DS 004-2005-AG.

INRENA tenga una **mayor apertura para dialogar** con otros sectores a fin de discutir propuestas. También se espera que tenga una **visión más productiva** y no solamente de control y represión. Entre las propuestas o recomendaciones al INRENA se tienen:

- **Establecer programas continuos para el desarrollo de capacidades** de funcionarios del INRENA, así como de otras instituciones vinculantes, lo que requiere de medidas como las siguientes:
 - Sensibilizar y capacitar de manera más permanente a los funcionarios, con una visión más productiva y no de represión, para que muestren mayor misticismo y voluntad en su trabajo. Además, incluir a otros funcionarios de la administración pública y privada en los procesos de sensibilización.
 - Ofrecer capacitación al personal de las ATFFS sobre las normas legales y los procedimientos administrativos, y asegurar que éstos realizan la difusión a los usuarios locales.

- **Mejorar su gestión administrativa** para poder operar más eficiente y eficazmente, y sobretodo beneficiar al usuario. Entre las medidas propuestas se incluyen:
 - Documentar los procesos y procedimientos administrativos que siguen, tanto en la sede de la IFFS como en las ATFFS⁷³.
 - Establecer disposiciones internas que describan los diferentes procesos y la documentación exigida para los trámites, definiendo los criterios a seguir para su aplicación y observando los casos donde sea posible una flexibilización de las normas⁷⁴.
 - Implantar el silencio administrativo, esto es, fijar un periodo límite para los trámites⁷⁵.

73 Existen varios estudios que ha encargado o se han hecho para el INRENA, en particular la IFFS. Es el caso del estudio hecho por la SPDA (Jéssica Hidalgo) por encargo de IRG (Internacional Resources Group), donde se diagnostican los procesos y procedimientos administrativos y técnicos que sigue el INRENA y las ATFFS, identificando los cuellos de botella y llegando a propuestas para mejorarlos.

74 Las Directivas y el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) deberían cumplir dicha función, quizás sería necesario unificarlos, concordarlos y diseñarlos de manera sencilla (Hugo Che Piu, comun. pers.).

75 Todos los trámites en el TUPA tienen silencio administrativo negativo. El silencio administrativo positivo no se aplica a los recursos naturales ni al medio ambiente ni a otros temas de interés público (Hugo Che Piu, comun. pers.).

- Tercerizar funciones del INRENA para otorgar permisos y autorizaciones⁷⁶.
 - Hacer uso del correo electrónico y el fax para las notificaciones.
 - Dar un mejor servicio de atención al usuario.
- ***Establecer mecanismos de acceso más flexibles, adecuados y rápidos*** para que se haga manejo. Debe haber una fase gradual para establecer procedimientos sencillos y promocionales, en lo posible incluyendo criterios de la gente local.

Se planteó una propuesta dirigida a los niveles de decisión política, la cual busca ***fortalecer las responsabilidades de INRENA para aplicar infracciones***, así como en la supervisión y el control (ver el punto 10c de la sección 5.3).

Gobiernos regionales y locales

Con el proceso de transferencia de funciones a los gobiernos regionales, tanto los gobiernos regionales como los gobiernos locales asumen un papel de primer orden en el caso de la gestión de los recursos forestales. Al tocar el tema entre los consultados, se percibió que hay ***expectativas en general favorables sobre la descentralización de la gestión forestal***. Se piensa que con la descentralización se van a simplificar las cosas, pues las autoridades regionales/locales conocen más la propia realidad y va a tomar menos tiempo porque no habrá más consultas en Lima. Además, se cree que los gobiernos regionales van a flexibilizar las normas, adecuándolas a la realidad de las regiones. También se dijo que con la descentralización va a bajar la corrupción y se tendrá un mayor control por voluntad política de los Gobiernos Regionales. En la opinión de un especialista en derecho y política, la descentralización trae oportunidades, pero hay reglas generales que son comunes. *“En países que consideran la diversidad, luego del marco general hay una regulación diferenciada donde se pueden articular los diferentes ecosistemas o regiones y sus realidades culturales y socioeconómicas”*.

Por otro lado, se exteriorizó que hay ***desconfianza en la capacidad técnica, administrativa y financiera de las regiones*** para asumir las funciones que se le atribuyen en el proceso de descentralización; de esta manera, se tuvieron opiniones encontradas sobre si será mejor o peor. Algunos temen que con la transferencia

⁷⁶ *Se pueden tercerizar algunos servicios y trámites, pero la función pública (el ejercicio del ius imperium) del Estado no se puede tercerizar (Hugo Che Piu, comun. pers.).*

de funciones se van a hacer más evidentes los problemas de gobernabilidad, donde el mismo “lobby” regional/local va a seguir presionando y corrompiendo a las autoridades⁷⁷. Además de beneficiar más a quienes tienen mayor poder (los políticos, las empresas), también va a haber una posición restrictiva para la gente de la propia región, discriminando a quienes no lo son.

Los propios gobiernos regionales (como fue manifestado por los representantes consultados) desconocen las funciones que se les atribuirá, por lo cual no pueden contratar a profesionales apropiados para esas funciones^{78, 79}.

Se percibe que **las acciones que ya han iniciado algunos gobiernos regionales para la transferencia de funciones están equivocadas**, pues se están separando las competencias por gerencias, además que no se está priorizando el bosque en las propias regiones de Selva. Asimismo, los gobiernos regionales y los gobiernos locales no tienen muchas actitudes propositivas para mejorar/complementar la normativa forestal.

Propuestas:

- **Mayor articulación institucional a nivel regional y local**
 - Los gobiernos regionales deben realizar una articulación institucional con otros actores, definiendo claramente los papeles de cada uno.
 - El gobierno regional y el gobierno local deben ser los mecanismos ideales de coordinación a nivel regional/local. Esto implica una gobernabilidad adecuada, con una visión nacional pero con actuación regional y local.
 - La descentralización debe llegar hasta el nivel local/municipal, donde justamente se presentan muchos de los problemas institucionales que determinan la informalidad, entre otros.

⁷⁷ Por ejemplo, en Loreto un 65% de los alcaldes está en proceso de sanción.

⁷⁸ En un pronunciamiento sobre el proceso de descentralización de mayo del 2005, el GRMB de Loreto ya identificaba como principales defectos del proceso de descentralización el no haber tomado en cuenta las propuestas regionales, que no se transfieren todas las funciones requeridas para la adecuada gestión, y que tampoco se transfiere personal ni presupuesto.

⁷⁹ Las normas de descentralización establecen que la transferencia de una función implica la transferencia también del personal y los recursos correspondientes. Las directivas de los procedimientos de transferencia establecen los requisitos mínimos de personal y recursos necesarios para acreditar las capacidades por parte de los gobiernos regionales. Así, no se puede afirmar que no exista un marco legal referente a todo esto; el problema es que dicho marco es inadecuado y ni siquiera se aplica correctamente (Hugo Che Piu, comun. pers.).

- Establecer políticas descentralizadas en cada una de las regiones, para lo cual se necesita hacer efectiva la transferencia de funciones a los gobiernos regionales.

- ***Fortalecer las capacidades a nivel regional y local***

- Se deben descentralizar no solamente las funciones sino también los recursos, incluyendo los profesionales.
- Los gobiernos regionales deben fortalecer sus cuadros profesionales, establecer y operar sistemas de información y difusión sobre los recursos y productos y fortalecer a las organizaciones productivas.
- Los gobiernos regionales y locales deben jugar un papel promotor de propuestas para el desarrollo forestal regional y local. Para ello debe fortalecer su capacidad de gestión creando espacios de discusión y alianzas con la sociedad civil para proponer lineamientos, definir estrategias participativas de trabajo y mecanismos de acompañamiento a los actores regionales/locales.

Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal (MNDCF)

Este es un mecanismo de diálogo reconocido formalmente⁸⁰ como el espacio de interlocución público-privado para el diálogo y la concertación forestal entre los diversos actores forestales. La MNDCF surgió a fines del 2001 a partir de iniciativas sucesivas, por un lado, de las organizaciones de productores forestales, la Cámara Nacional Forestal (CNF) y la Corporación Nacional de la Madera (CORMADERA) y, del otro lado, de un conjunto de organizaciones ambientales y sociales. Entre los miembros de la MNDCF hay representantes del Ministerio de Agricultura, INRENA, asociaciones de productores, asociaciones de comunidades indígenas y ONG sociales y ambientalistas. La MNDCF se ha venido reuniendo regularmente, aunque con menos frecuencia en los últimos dos años, con el fin de “armonizar el diálogo y crear consenso entre una gran variedad de actores, ofrecer retroalimentación de la ciudadanía al gobierno sobre la implementación de la nueva ley y recomendaciones para mejorarla”. Junto con las Mesas Regionales (que empezaron a funcionar en el 2003), se les reconoce su función catalizadora en la

⁸⁰ La MNDCF fue reconocida formalmente por el Ministerio de Agricultura mediante Resolución Ministerial N° 0235-2005-AG, y por el Congreso de la República mediante Moción de Orden del Día N° 4882 del 18 de noviembre del 2003.

implementación de la nueva ley, particularmente promoviendo “la participación de los actores en la implementación de la ley y la generación de beneficios para los extractores más necesitados” (Torres 2003).

La situación actual de la MNDCF y sus instancias en las regiones (las Mesas Regionales) es que prácticamente desaparecieron. Varios de los actores externos consultados se refirieron con pesar a la **pérdida de trascendencia y vigencia de la MNDCF⁸¹, mientras que las Mesas Regionales se politizaron**. En Loreto, donde la Mesa Regional no continuó por discrepancias principalmente con INRENA, por falta de estímulo y desmotivación (“*porque de Lima no llegaban respuestas*”), se gestó y llegó a consolidar el Grupo Regional de Manejo de Bosques (GRMB), que fue la continuación de la Mesa Regional, cobrando vida propia y que sigue jugando hoy en día un papel importante en las discusiones y la incidencia política sobre temas forestales regionales y nacionales.

De otro lado, se comentó que otras organizaciones gremiales –como el caso de la Asociación Peruana de Ingenieros Forestales (APIF) y la Cámara Nacional Forestal (CNF)– e incluso las universidades, no juegan más el papel de liderar (o co-liderar) el cambio.

La única propuesta que surgió de estos comentarios aboga por rescatar la MNDCF, pero dándole una estructura de gobernabilidad y funcionamiento que evite los problemas que determinaron su pérdida de vigencia.

Profesionales forestales

Parte del problema institucional se debe a que los recursos humanos que existen no están bien calificados y muchas veces no son los idóneos, pues cometen actos ilegales o fuera de la ética profesional. En particular, se hizo referencia repetidas veces a la **actuación irresponsable (fraudulenta) de una parte de los profesionales forestales**. Si bien INRENA los saca de sus padrones, el Colegio de Ingenieros del Perú (CIP), que sería la entidad que debe velar por la ética en el ejercicio profesional, no hace nada al respecto, alegando que INRENA no le entrega pruebas de tales actos⁸². Además, cuando se comprueba la irregularidad, las sanciones que se deberían aplicar son débiles y no impiden

81 El siguiente comentario ilustra la situación: “La MNDCF fue el espacio ideal de discusión y análisis, donde los acuerdos se daban por consenso y era reconocida por la sociedad civil y el Estado. Se quiebra cuando se “legaliza” en el sentido que se “reconoce” a través de una Resolución Ministerial, presidida por el INRENA. De ahí la lección aprendida: La institucionalidad se da cuando los diferentes actores actúan por convicción y no por obligación”.

82 Para ser considerado ingeniero forestal habilitado sólo hay que demostrar estar al día en los pagos al CIP y no tiene nada que ver con la calidad y la ética profesional.

que el profesional en falta continúe con su ejercicio profesional, por lo que sigue actuando impunemente.

Otro problema detectado es con algunas **empresas⁸³ u ONG asesoras que realizan trabajos de baja calidad, cobrando precios elevados y hasta estafan** a los pequeños productores con el papeleo y la documentación, además que desinforman a los extractores o las comunidades e incluso se ha visto que trafican con madera que cobran como comisión.

Parte de la problemática descrita es que **las instituciones vinculadas al sector forestal no cuentan con funcionarios públicos capaces de detectar la mala calidad de los trabajos realizados** en el sector. En ese sentido, se critica que no hay un desarrollo de profesionales en la política forestal con participación del CIP, las universidades u otras instituciones involucradas.

Se dijo también que las denuncias se presentan, pero cuestan dinero y tiempo, pues el que denuncia es quien corre con los gastos de inspección (por parte de INRENA, la Policía Nacional, etc.), por lo que **muy pocos pueden cubrir los costos de denunciar.**

Propuestas:

- **El CIP debe exigir** que los instrumentos de planificación sean bien elaborados y tomar las medidas para eliminar la falsificación de información.
- **Los gobiernos regionales deben regular las actividades de empresas u ONG que prestan asesoría.**

Políticas de fomento para el manejo forestal por actores locales

El tema de las políticas es central a cualquier referencia sobre el marco legal. Una reacción inicial en varias de las reuniones fue que, ante todo, **falta una política de Estado hacia el sector forestal.** Si bien la Estrategia Nacional Forestal (ENF) fue muy buena en planificación, las instituciones del sector no la llegaron a usar. También se expresó que no se sabe bien qué políticas sectoriales afectan el manejo forestal. Entre los actores consultados se percibe que hay una **falta de interés político hacia el pequeño productor** y, en menor grado, hacia las comunidades indígenas.

⁸³ Estas empresas asesoras son conocidas como "service", siendo oficinas de ingenieros forestal que se encargan del papeleo, elaboración de planes de manejo, etc.

Consecuentes con lo anterior, se hizo la propuesta de **evaluar cuánto ha avanzado la ENF** y de ahí definir lo que se puede hacer. Otro planteamiento alertó sobre la necesidad de **debatir a nivel regional sobre el marco social que se requiere para manejar los recursos naturales**, con lo que se espera generar más acuerdos sobre aspectos técnicos. Esta debería ser una iniciativa de los Gobiernos Regionales, los que deberían buscar también una articulación institucional con otros actores para definir claramente los papeles de cada uno.

La baja prioridad que el Estado asigna al sector forestal se traduce en asignaciones presupuestales muy bajas a sus instituciones, notablemente el caso de INRENA. Además, es claro que no se han propuesto ni aplicado en la práctica políticas de fomento al sector y mucho menos para los actores locales. Así por ejemplo, los pequeños extractores reconocen que no fueron, ni están preparados para ser concesionarios, pues tienen en general un nivel muy bajo de compromiso con sus concesiones. Pero critican que no se haya trabajado más con ellos para asesorarlos en la búsqueda de socios estratégicos y dándoles asesoramiento. De otro lado, los parceleros reclaman por la falta de orientación y apoyo por parte del Estado.

Los problemas, deficiencias o vacíos que se identificaron y discutieron en las consultas, relacionadas con la ausencia de políticas de fomento por parte del Estado, se refirieron a cuatro estrategias de fomento o tipos de incentivo: 1) Capacitación, 2) Asistencia técnica y extensión, 3) Acceso a información, y 4) Acceso a financiamiento.

Capacitación

Han habido esfuerzos importantes de capacitación para el manejo forestal, pero **sólo llegaron a una fracción de los usuarios (principalmente concesionarios forestales), tuvieron poca continuidad y estuvieron muy sesgados a la parte forestal técnica u operacional**, dejando de lado los conocimientos y experiencias locales. Entre las organizaciones que actuaron en los procesos de capacitación se citaron a las siguientes:

- INRENA estuvo impartiendo en el 2005 una serie de cursos de capacitación sobre administración técnica de bosques para actualizar a sus funcionarios en las normativas, uniformizar criterios y procedimientos, etc. Lamentablemente, ese esfuerzo no tuvo continuidad, a pesar de la fuerte necesidad de capacitación dada la muy alta rotación de personas a nivel de las ATFFS.

- FONDEBOSQUE estuvo dando capacitación en planeamiento estratégico en función a actividades de aprovechamiento de bosques y apoyando en contactos con inversionistas.
- AIDSESEP desarrolló un plan de capacitación para jóvenes comuneros en las 14 organizaciones con las que trabajan, pero los resultados fueron insuficientes.

Propuestas:

- Apoyar el ***desarrollo de capacidades locales para la gestión forestal*** a través de un programa concertado a nivel de los Comités de Gestión de Bosques, con apoyo del Estado, ONG y centros de enseñanza y capacitación.
- ***Crear o fortalecer la capacidad de las comunidades para el manejo y la gestión forestal.*** A través de dos formas: 1) Aumentar y mejorar la oferta de capacitación y asistencia técnica sobre temas legales, técnico-forestales (elaboración de planes de manejo, cubicación de madera, etc.), administración de negocios, comercialización, etc.; y 2) Capacitar promotores de las mismas comunidades para el cuidado de sus recursos naturales, difundan sus conocimientos y se encarguen de controlar el cuidado de los recursos naturales.
- Ofrecer ***mayor capacitación para el manejo y la gestión forestal en las concesiones.*** Una posibilidad sería rescatar el proyecto de la CNF de generar capacidades con concesionarios, a fin de generar o fortalecer sus aptitudes para la gestión y el autocontrol.
- Fomentar un ***cambio de actitud ligado a la valorización del bosque.*** Hay experiencias interesantes en Ucayali con los apicultores y los que se dedican a sangre de grado, que han podido cambiar su actitud/mentalidad con respecto al bosque.
- Promover ***planes de manejo forestal adaptativo.***⁸⁴

⁸⁴ El tipo de manejo en el cual se detectan cambios (aprendizaje) mediante el monitoreo, y se hacen modificaciones (mejoras) al plan de manejo según lo aprendido, se llama manejo adaptativo (Finegan et al. 2004).

*Asistencia técnica y extensión*⁸⁵

La asistencia técnica o acompañamiento en el MFPP ha sido muy limitada, restringiéndose a unos pocos proyectos financiados por la cooperación internacional con participación de las ONG o el sector privado. En los primeros cuatro a cinco años de vigencia del nuevo régimen forestal se desarrollaron diversas iniciativas de trabajo con los concesionarios forestales, tanto del sector gubernamental como en el no-gubernamental que contaron con el apoyo de la cooperación internacional. En los últimos tres años principalmente, el enfoque se ha dado mayormente hacia las comunidades nativas.

El apoyo actual de las pocas ONG que siguen trabajando con concesionarios se centra principalmente en la creación de centros de servicios forestales en alianzas estratégicas orientados a la asesoría y el procesamiento de información. Existe una iniciativa de FONDEBOSQUE para establecer un centro de desarrollo tecnológico, que lamentablemente no ha logrado un avance significativo.

A pesar que se menciona en la LFFS, INRENA no desempeña el papel de asistencia técnica hacia los pequeños productores. Así por ejemplo, existe un proyecto del INRENA que viene promoviendo la certificación en concesiones forestales como una forma de incentivar a los concesionarios para implementar el manejo forestal, pero la institución no tiene nada previsto para trabajar este tipo de incentivos para otros actores, principalmente los pequeños extractores.

Propuestas:

Las propuestas planteadas identificaron claramente al ***Estado como promotor de un programa de extensión*** para asesorar a las comunidades y pequeños productores, realizar asistencia técnica y transferencia de tecnologías disponibles para el aprovechamiento y manejo integral del bosque. Para ello, debe ***buscar alianzas*** con los Gobiernos Regionales, los CGB e instituciones como INIA, IIAP y las universidades. Asimismo, el Estado debe ***dar las condiciones a las comunidades y los pequeños productores para fortalecer la cadena productiva y obtener un mayor valor agregado*** de los recursos forestales. Se mostró la preocupación en relación a que el trabajo se haga con los actores, de manera de ir acompañándolos y fortaleciendo sus capacidades para que ellos mismos puedan

85 *La extensión es una palabra cuestionada ahora, porque se refiere únicamente a transferencia tecnológica y lo que se prefiere más bien es un proceso interactivo y horizontal de inter-aprendizaje técnico y socio cultural. (Rodrigo Arce, comun. pers.). Un concepto alternativo y preferible que ya viene siendo usado es el de acompañamiento.*

realizar las diversas tareas. Además, se deben **rescatar experiencias buenas de extensión** que se han tenido, como el caso del SIPA en el sector agrícola, que en parte fueron rescatadas por el Banco Agrario.

Acceso a información

A pesar de los avances en conocimiento y en particular los avances tecnológicos en los medios de comunicación, es muy poca la información relevante que está disponible y accesible para los actores locales sobre aspectos del manejo forestal, principalmente los técnicos, económicos y de mercado. Las debilidades institucionales ya mencionadas contribuyen en mucho a que esto sea así, pues es muy poco lo que se comparte de información. El Centro de Información Forestal que administra el INRENA, que podría ser uno de los medios para canalizar la información disponible, padece de falta de presupuesto para incidir en la medida que se requiere.

Se planteó como propuesta el **facilitar un mayor acceso para los pequeños productores y las comunidades a información de precios y al proceso de formalización**.

Acceso a financiamiento

No existen políticas estatales para incentivar a los pequeños productores y comunidades a implementar el manejo forestal teniendo como garantía el vuelo forestal⁸⁶. Los pequeños productores no califican como sujetos de crédito por falta de mecanismos de garantía. Además, **las entidades financieras desconocen la rentabilidad del manejo forestal** (a escala del concesionario y mucho menos a pequeña escala). De otro lado, existe desconocimiento de otras fuentes de financiamiento a nivel de cooperación técnica internacional o a éstas las conoce sólo un sector que no comparte la información.

Propuestas:

- **Crear modalidades de financiamiento que permitan al pequeño productor capitalizar.** La Superintendencia de Banca y la banca en general deben valorizar el recurso forestal, aceptando como garantía el

⁸⁶ Vale mencionar que un esquema de financiamiento interesante de la actividad forestal, pero que no se concretó, fue el impulsado por FONDEBOSQUE y COFIDE. Se trataba de un fondo de fideicomiso con garantía sobre el vuelo forestal, el cual estaría en Registros Públicos. Se avanzó hasta abrir en Registros Públicos un libro especial para todo tipo de concesiones forestales, pero luego la iniciativa se truncó.

vuelo forestal, lo que daría un impulso al desarrollo de la cadena productiva.

- ***Establecer créditos con bajos intereses para los extractores formalizados.*** Con esto se debilita a los usureros, que son los que hoy en día se benefician de la falta de acceso a capital para los extractores.
- ***Promover que los productores se asocien*** para facilitar su acceso a oportunidades de crédito (como el caso de COFIDE).
- ***Otorgar incentivos para capitalizar a los productores*** y permitir que se desarrolle la cadena de producción y se genere valor agregado. Por ejemplo, ofrecer “capital semilla” sólo para concesionarios que han cumplido con sus obligaciones.
- ***Elaborar una estrategia regional que considere un programa de micro-crédito*** del Gobierno Regional para la reforestación en tierras degradadas.
- ***Acomodar el crédito forestal al ciclo de la actividad extractora.***

SÍNTESIS Y DISCUSIÓN

Quiénes son los pequeños productores forestales (los actores sociales)

En el presente estudio se estructuró una clasificación que toma en cuenta el actor social que hace uso del recurso forestal en la Amazonia y las formas legales o formales de acceso al recurso forestal (Cuadro 3). Los principales actores reconocidos en la legislación incluyen⁸⁷: los pequeños extractores madereros, empresarios e industriales madereros, agricultores en las áreas intervenidas y bosques secundarios y residuales, comunidades nativas, comunidades campesinas, ONG ambientalistas y otros grupos sociales que hacen uso de los bosques de manera formal e informal. Conforme con el enfoque de nuestro estudio, excluimos de esta lista a los empresarios e industriales madereros, las ONG y otros grupos sociales institucionales. Para simplificar, definimos tres grupos de actores locales forestales: las comunidades indígenas, los pequeños extractores forestales y los pequeños agricultores. Reconocemos que esta agrupación simplificada de los actores locales no permite un análisis más a fondo sobre los aspectos culturales, agrarios y jurídicos que están detrás de un tema tan complicado. Además, al enfocar sólo en las formas legales de acceso, se excluye a los productores “informales”, o también llamados “extractores sin bosque”.

En una tipificación de pequeños productores forestales –además de criterios como el origen del productor, el tamaño del área y el recurso forestal–, deberían considerarse los aspectos culturales, tales como las reglas y prácticas para el uso del recurso, el auto-control, etc. Complementariamente, se podrían tomar en cuenta criterios tecnológicos, tales como el nivel de factores productivos con que cuenta el productor –es decir, si la extracción se hace de forma artesanal (intensiva en

87 Fuente: Ministerio del Ambiente del Ecuador - BMZ - GTZ - DGIS - EC LNV (2002).

trabajo), o mecanizada, o bien si depende de terceros actores para cortar árboles—o el destino del producto que se extrae. Los actores locales se pueden distinguir también por prácticas que realizan con distintos objetivos, en diferentes escalas e intensidades y en modalidades que también pueden diferir. Así, se puede tener una escala de muy baja intensidad, practicada por pequeños extractores, sea de forma independiente, o, lo que suele ser más común, “enganchados” en la tradicional cadena de habilitación. Hay también una diversidad de formas de manejo local, como el practicado por ribereños (por ejemplo en “varillajes” o en bosques secundarios), de tipo extensivo y familiar. De otro lado, se puede tener un manejo más ordenado o sistemático y de mayor intensidad, que ya incorpora elementos técnicos adaptados o bien que fueron impuestos por agentes externos, como se da en algunos casos con comunidades nativas.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, sería conveniente una formulación más clara en las normas legales relacionadas a los bosques, tipificando mejor a los distintos actores con base en sus características culturales y en las modalidades de acceso al recurso forestal.

Sobre la situación de los actores sociales y sus principales demandas o propuestas para mejorar la normatividad forestal

Las comunidades nativas

Los problemas o dificultades más críticas que están enfrentando las comunidades se relacionan con: a) exigencias documentarias para el permiso de aprovechamiento; b) exigencias técnicas que imponen restricciones al uso (como el aprovechamiento en parcelas anuales o la prohibición del uso de la motosierra para el aserrío en el bosque) o que limitan sus actividades tradicionales (p.ej., prohibiciones de caza); c) trámites demorados y que generan sobre-costos; d) mal tratamiento por los funcionarios del Estado (que favorecen a otros actores, no les hacen caso, deben pagar coimas); y e) abusos de empresas con acuerdos totalmente asimétricos y que no se respetan.

Ante este cuadro, las comunidades en muchos casos se han visto forzadas a trabajar de manera totalmente informal, sin acogerse a la legalidad del Estado, tampoco cuentan con algún tipo de contratos que normen sus relaciones con terceros. Esta situación es totalmente perjudicial para las comunidades, que no tienen un amparo legal ni protección de sus derechos por el Estado, reciben precios muy bajos y son estafadas o engañadas en sus relaciones comerciales (véase por ejemplo: Griffiths 2003, Bedoya y Bedoya 2005). Los problemas de gobernabilidad

que se presentan en el interior de la comunidad (p.ej. corrupción de dirigentes, desunión entre miembros), así como las debilidades de sus organizaciones, hacen más difícil que las comunidades por sí solas puedan salir del ciclo vicioso en que se encuentran. En este contexto, el papel de los actores o agentes externos es importante, dándose casos donde contribuyen positivamente fortaleciendo las capacidades de los comuneros para salir adelante en sus iniciativas de manejo forestal. Sin embargo, hay también casos donde estos agentes actúan de manera asistencialista y terminan por crear dependencia y situaciones de conflicto que difícilmente los comuneros logran resolver una vez que la “ayuda” finaliza.

Ante este panorama, una primera consideración es que no basta adecuar y flexibilizar la legislación y las “reglas de juego” para cumplirla. Se necesita también que las comunidades sean fortalecidas para cumplir mejor sus compromisos y sobretodo para que sus actividades de uso o manejo del bosque sean más sostenibles en lo económico, ambiental y social. Si bien ha habido esfuerzos importantes (principalmente de las ONG) para este proceso de fortalecimiento, lamentablemente se han dado y se siguen presentando deficiencias, sea por contenidos de capacitación inadecuados, por el carácter cortoplacista o inmediatista de los esfuerzos o por falta de cualquier coordinación entre éstos. Aunque es parte de sus funciones, INRENA ha estado prácticamente ausente como agente externo de apoyo o asistencia a las comunidades. Incluso allí donde se requeriría más un papel mediador y supervisor del Estado, como en las relaciones comerciales entre comunidades y terceros (empresas, extractores).

Entre las propuestas concretas de apoyo hay evidentemente mucho que el Estado (INRENA y Gobiernos Regionales principalmente) deben cumplir, pero también se señalan tareas que las ONG, otros “proveedores de información” (universidades y escuelas técnicas, centros de investigación) y el sector productivo deberían tomar más en cuenta. Aunque no fue mencionado, otras entidades, como la Defensoría del Pueblo y las propias organizaciones representativas de las comunidades (las federaciones indígenas), juegan papeles fundamentales para los cambios que se reclaman.

Hay que tomar en cuenta que en los últimos años se ha venido analizando la problemática y se han discutido propuestas alrededor del tema de las comunidades nativas frente a sus derechos territoriales y al uso de sus recursos naturales. Se pueden destacar aquí dos iniciativas que resultaron en contribuciones importantes:

Talleres Regionales de Experiencias Locales de Manejo Forestal Comunitario. Estos fueron seis talleres realizados en el 2005 en localidades de la

Amazonia (en Loreto, San Martín, Selva Central, Ucayali y Madre de Dios) con la participación de 158 representantes comunitarios de un total de 93 experiencias de manejo forestal comunitario⁸⁸. Entre las demandas más mencionadas e importantes (relacionadas al presente estudio) que salieron de esos eventos se pueden mencionar: a) planes de manejo prácticos, sencillos, aplicables y de bajo costo; b) desarrollo de capacidades de los comuneros para el manejo y administración de los procesos de manejo forestal; c) INRENA debe: reconocer a los manejadores del bosque como autoridades en sus respectivas cuencas y delegarles más responsabilidades, descentralizar la administración de los bosques delegando funciones a nivel regional y local, asegurar el uso de técnicas sencillas y sostenibles de manejo de los recursos naturales, y agilizar los trámites, en especial de los casos comunitarios; d) participación activa de la población local en el control forestal; e) campañas de promoción del consumo de productos procedentes de bosques manejados e información a los consumidores acerca del origen de los productos forestales; f) el Estado debe priorizar la adquisición de productos provenientes de bosques manejados; g) creación de un fondo para el fomento a la conservación y el manejo de los bosques comunales; h) apoyo al fortalecimiento organizacional comunal.

Foro Electrónico “Políticas más influyentes en el manejo de bosques de comunidades nativas del Perú”. Este espacio de discusión fue organizado entre el 26 de mayo y el 23 de abril de 2007 por el Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico (CEDIA 2007). La principal recomendación que salió de las distintas intervenciones fue la priorización del saneamiento físico legal de las tierras de comunidades nativas. Otras propuestas incluyeron: fortalecer la institucionalidad de las comunidades nativas y organizaciones indígenas, priorizar la actualización del catastro oficial de comunidades nativas y el saneamiento físico legal de sus tierras, romper la cadena de corrupción a nivel de la comunidad, generando asambleas comunales que desautoricen “contratos” perjudiciales para la comunidad; promover sistemas de monitoreo y vigilancia comunitaria,

⁸⁸ Estos talleres fueron parte del trayecto definido para un proceso de análisis de las experiencias de manejo forestal comunitario en el Perú y que tuvo como evento central el taller internacional “Manejo Forestal Comunitario en la Amazonia: Lecciones y demandas de un proceso colaborativo”, realizado en la ciudad de Pucallpa en noviembre de dicho año. Los talleres regionales tuvieron como objetivo, entre otros, el facilitar a los manejadores una reflexión ordenada acerca de su experiencia de MFC y definir demandas y acciones o propuestas compartidas para estimular una mayor sostenibilidad del proceso de manejo forestal comunitario (SNV-INRENA-AIDER-WWF-DED-CIFOR. 2006).

simplificar la normatividad relativa a la obtención de los permisos de aprovechamiento de recursos forestales a las comunidades. En cuanto a incentivos para promover el manejo de bosques de comunidades nativas: cubrir los costos de inversión (por ejemplo, vía: exoneración de pagos, promoción de créditos y fondos rotatorios en dinero y en especies, premios-donaciones) para el manejo forestal por comunidades, incentivar a funcionarios públicos para que se interesen por el tema de comunidades nativas, a través de capacitaciones, reconocimientos y opciones de desarrollo profesional, y ofrecer incentivos económicos y tributarios a las comunidades que logren niveles de excelencia en el manejo forestal para atraer más empresarios y así las comunidades elijan mejor.

Estos y otros esfuerzos muestran claramente que ya se conoce bastante bien la problemática que enfrentan las comunidades nativas para el manejo de sus recursos forestales y que existen muchas propuestas de solución para mejorar el marco legal y sobre todo su aplicación.

Los pequeños extractores forestales

Es probable que la mayoría de estos actores tradicionales estén realizando sus actividades extractivas informalmente, dadas las dificultades que han venido afectando al sistema de concesiones casi desde su inicio, así como la inoperancia mostrada hasta ahora con las modalidades de Bosque Local o de Venta de Vuelo Forestal. Estas dificultades devienen de muchos años de trabajar en condiciones difíciles por la falta de capital y de conocimiento tecnológico y de mercado (p.ej. Smith *et al.* 2003), haciéndolos dependientes del sistema de habilitación o “enganche”; además, en un ambiente mejor descrito como la “ley de la selva”, donde no se respetan los derechos de propiedad o acceso al uso y donde el Estado no ha tenido la capacidad o la voluntad de proteger sus derechos, orientarlos y apoyarlos para desarrollar sus capacidades técnicas, organizativas y gerenciales.

Los pequeños extractores forestales reclaman por las exigencias técnicas (que no se aplican al método manual de extracción que practica la mayoría), los cobros indebidos del derecho de aprovechamiento y las demoras en los trámites, entre otros. Así, las demandas de estos actores son principalmente la reducción en el pago del derecho de aprovechamiento para el área de la concesión forestal efectivamente aprovechada en el año o zafra maderera, una mayor agilidad y flexibilidad para la aprobación de sus planes operativos (POA), la adecuación de las modalidades de Bosque Local y Venta en Pie del Vuelo Forestal, mayores oportunidades

para capacitación y asistencia técnica, el contar con incentivos promocionales para los extractores que demuestren que están cumpliendo, facilidades de acceso a crédito, y apoyo para fortalecer sus organizaciones representativas.

Aunque estas demandas han sido planteadas ya en varias de las diversas reuniones que se han tenido prácticamente desde el inicio de la implementación del sistema de concesiones forestales en el país (p. ej., Galarza y La Serna 2003, Hidalgo 2003, CAHCF 2003, Quevedo 2003, Barrantes *et al.* 2005, IIAP-INRENA-GOREL 2005, MNDCF 2006), una revisión de lo que fue documentado de las mismas no permite apreciar que la problemática y las demandas de los pequeños extractores forestales haya sido tratada con suficiente atención, al menos no al nivel que lo fueron las demandas de los actores empresariales.

Los pequeños agricultores

Las exigencias legales y la burocracia del Estado también perjudican fuertemente al pequeño productor, sea éste un agricultor (parcelero) o un poblador ribereño. Al igual que los comuneros, el resultado es que no tienen otra opción que entrar en la informalidad, sea extrayendo sin autorización o dejando que terceros lo hagan. El hecho que no sea posible titular áreas con cobertura forestal en predios agrícolas es un enorme desincentivo para hacer manejo y es la medida más directa para propiciar el cambio de uso de la tierra, además de crear las condiciones para conflictos agrarios, pues no hay seguridad sobre el usufructo de los recursos forestales en su propiedad. Para aprovechar productos del bosque aún en volúmenes muy bajos (equivalentes a uno o dos árboles), es un absurdo que estos productores deban incurrir en los costos de presentar un plan, pagando para ello a un asesor (profesional forestal).

La titulación de las áreas con bosque en predios privados, la menor exigencia de las normas, la exoneración de impuestos de extracción de madera en volúmenes bajos, una mayor agilidad en los trámites administrativos, apoyo para capacitación y facilidades para acceso a financiamiento están entre las principales propuestas para superar las dificultades que enfrentan estos actores. Estas son demandas también de muchos años atrás y que continúan sin ser atendidas. De lo que pudo captarse, al parecer no hay una organización de base realmente interesada en el tema y que esté detrás de dichas demandas o bien no cuenta con el peso ni el respaldo político para influenciarlas. Quizá se pueda decir que el foco de atención ha girado hacia las posibilidades de destinar las tierras forestales de los predios privados “sin cobertura boscosa” para actividades de reforestación y agroforestería, beneficiándose con la Ley N° 28852 “Ley de Promoción de la Inversión Privada en

Reforestación y Agroforestería”, de julio de 2006. Como se sabe, un proyecto de ley que modifica parte de este instrumento fue presentado al Congreso de la República en diciembre de 2006, principalmente para permitir que se pueda adjudicar en venta, con compromiso de inversión privada, superficies de hasta 40.000 ha. Esta iniciativa fue muy discutida y aún no llegó a ser aprobada. Sin duda, sea como se quiera implementar la Ley N° 28852, es previsible que una parte de los bosques naturales (mayormente residuales y secundarios) en los predios agrícolas serán convertidos a plantaciones y que las actividades extractivas ilegales aumenten.

Sobre la problemática y las propuestas para mejorar la normatividad forestal

Definir una política forestal más integral y de apoyo a los pequeños productores forestales

El tema de las políticas es central a cualquier referencia sobre el marco legal. Como ya se expuso, la normatividad vigente no responde a una política nacional forestal de largo plazo. Por lo menos eso es lo que resulta evidente cuando el Estado, a través del INRENA, constantemente viene dando normas o directivas que intentan solucionar un problema particular, sin considerar debidamente el conjunto. Si bien la Estrategia Nacional Forestal fue un esfuerzo muy encomiable que traza esa política en términos de planes, las instituciones del sector no la llegaron a usar. También se percibe que hay una falta de interés político hacia el pequeño productor y, en menor grado, hacia las comunidades indígenas.

Las varias deficiencias que se reconocen en el marco legal que afecta al manejo forestal por los actores sociales, y la demostrada debilidad institucional del sector forestal justifican la necesidad de replantear críticamente las bases y premisas sobre las que se ha construido el marco legal. Ya que el país invirtió en desarrollar una estrategia nacional para el sector forestal, debería partirse de dicho instrumento de política para establecer las condiciones y los términos de una base legal realmente promotora⁸⁹. Como fuera propuesto en las consultas, se debe ver cuánto se ha avanzado con la ENF y de ahí definir lo que se puede hacer en el contexto actual.

89 Uno de los cinco objetivos estratégicos propuestos por la ENF apunta a que las instituciones ligadas al desarrollo forestal nacional se han consolidado trabajando en estrecha relación en pro de la sostenibilidad forestal, estableciendo como uno de los resultados esperados un marco jurídico promotor y estable, así como una institucionalidad pública y privada fortalecida e integrada.

Se necesita tener un debate amplio a nivel regional y central sobre el marco social que se requiere para manejar los recursos forestales. El “rescate” de la MNDCF –como se planteó, dándole una estructura de gobernabilidad y funcionamiento que evite su politización y pérdida de vigencia– sería sin duda un paso inicial importante para un trabajo interinstitucional con una agenda común de cara a superar el tipo de problemas identificados por los distintos autores. Este movimiento de la sociedad civil debe ser especialmente incentivado en las regiones, donde el proceso de descentralización exige la articulación y formación de alianzas institucionales alrededor de los Gobiernos Regionales. La meta para este esfuerzo colectivo debe ser *definir una política forestal con una visión integral que determine un modelo de desarrollo forestal que sea inclusivo de los actores sociales y las realidades en que actúan*. Las normas deben ser los instrumentos de implementación de este modelo de desarrollo forestal y la institucionalidad definida por estas normas.

Construir una legislación más realista y aplicable, asegurando una participación más efectiva de los actores sociales e incorporando el conocimiento y las experiencias locales

Los actores consultados criticaron que los procesos que originaron los marcos legales no fueron muy participativos, lo que, en última instancia, dificulta la aplicabilidad de las normas, al no haber logrado recoger la diversidad de opiniones de los actores locales y sus distintas realidades. Si bien se sabe que la aprobación de la LFFS pasó por un largo proceso de consultas etc., en el camino no fueron considerados todos los actores en la amplitud que hubiese sido necesaria. Así, la calidad de la participación es lo que al final cuenta.

Esta experiencia trae consigo la preocupación y demanda para que se de una efectiva participación de todos los actores sociales según un modelo de construcción de abajo hacia arriba para adecuar la normatividad forestal, tomando como base las realidades de los actores (sus puntos de vista, necesidades y expectativas) y sus experiencias en los contextos regionales de implementación del marco legal. En este proceso se debe partir de lo mínimo que se requiere tener y de ahí identificar qué es lo que se debe cumplir, considerando en lo posible la adaptación de las normas a las particularidades regionales.

De otro lado, se observa que la legislación vigente no reconoce el bagaje cultural y las experiencias vividas por comunidades y pequeños productores para el uso y manejo de sus recursos forestales. En el caso de las comunidades indígenas, sus formas institucionales “no formales” (como por ejemplo reglas

para evitar la sobre-extracción de algún producto del bosque) no cuentan para el sector oficial. Se ha planteado por eso que las normas y procedimientos administrativos se adecuen a la cultura y capacidades de las comunidades indígenas, pero “*con un enfoque intercultural de la gestión forestal, donde haya voluntad de escucharse mutuamente tomando en cuenta que hay diferentes culturas, saberes, significados, símbolos y sentidos*” (Rodrigo Arce, comun. pers.). Como se resumió en el ítem correspondiente (4.1.4), se quiere reducir lo más posible las restricciones legales y administrativas exigidas a las comunidades y darles facilidades para que ellas mismas sean quienes decidan cómo manejar y proteger sus bosques. La incorporación de las reglas y prácticas de las comunidades en las normas legales contribuiría al uso racional y la protección de los recursos, además que fortalecería a las propias comunidades.

Entre los pequeños extractores forestales y también entre los pequeños agricultores parceleros y ribereños, existen igualmente reglas o acuerdos y prácticas locales que pueden y deben ser tomados en cuenta para diseñar un marco legal más realista. Al igual que para las comunidades nativas, hay diversos estudios que describen el bagaje cultural aplicado por estos actores sociales al uso de los recursos naturales (por ejemplo, entre los ribereños loretanos: Padoch *et al.* 1986 y Baluarte *et al.* 2000) y el valor de estos conocimientos para el manejo y conservación del bosque.

Viendo la experiencia positiva en otros países⁹⁰, el proceso de adaptación del marco legal debe tomar en cuenta el conocimiento o saber empírico de las comunidades y el bagaje técnico de parte del Estado, pero también de otros actores externos relevantes (como ONG, empresas extractoras, comerciantes, etc.). El desafío es cómo compatibilizar las normas jurídicas y las normas sociales. Para ello, sería importante estudiar las normas o reglas locales y evaluar su sostenibilidad ambiental, económica, social.

Difundir más ampliamente la legislación entre los actores locales

Los distintos actores sociales y externos conocen muy poco de la legislación forestal y aún menos si nos referimos al marco legal para el MFPP. Como se ha captado en este estudio y es ya bien conocido, ese desconocimiento perjudica principalmente a los actores sociales (comunidades indígenas en particular) en todo el proceso de uso, aprovechamiento o manejo de sus bosques, pues son

⁹⁰ Ver por ejemplo los casos de Ecuador, Brasil o Guatemala en la publicación SNV/ INRENA/ AIDER/ WWF/ DED/C IFOR. 2006.

objeto de engaño por extractores o empresas madereras, y abusos por las autoridades que administran los recursos forestales. Esta situación refleja que la actuación de las instituciones ha sido insuficiente en relación a una adecuada difusión de las normas legales y sus procedimientos. Aquí no sólo se trata de una deficiencia del INRENA u otras entidades estatales, sino también de las propias organizaciones de los productores o comuneros y, en general, del conjunto de otros actores institucionales que deberían contribuir a que se conozca mejor la legislación y se mantengan canales de información actualizada sobre la misma. Aunque se deben reconocer los avances en materia de difusión por parte de las entidades del Estado e iniciativas de la sociedad civil, todavía falta un trabajo más amplio y coordinado entre las instituciones para llegar de forma más efectiva a los actores sociales. Las propuestas expresadas por varios actores consultados en este estudio apuntan a adoptar un enfoque innovador en la difusión, resaltando los beneficios o ventajas para el usuario de realizar sus actividades de forma legal y ofreciendo la debida orientación (capacitación) sobre la normativa forestal y sus procedimientos, incluyendo aspectos jurídicos y técnicos. Este sería sin duda un programa impulsado por el Estado, pero diseñado y aplicado en colaboración con los otros actores institucionales relevantes. Se espera que las autoridades sepan valorizar la importancia de esta propuesta, pues el cambio de actitudes y prácticas que se busca entre los actores depende que éstos conozcan y entiendan la legislación y sus beneficios.

Ampliar los derechos de acceso al bosque

La legislación impone requerimientos para el acceso al aprovechamiento del bosque que son difíciles de cumplir. En el caso de las comunidades, los derechos de acceso se restringen a las comunidades tituladas, lo que deja por fuera la posibilidad que muchas comunidades puedan acceder legalmente al recurso forestal; además, el Estado no respeta sus títulos de propiedad cuando decide otorgar derechos para explotación minera o de hidrocarburos en los bosques comunitarios⁹¹. Los pequeños productores parceleros no pueden tener sus bosques titulados, lo que no le permite desarrollar un uso integral de su predio. Los ribereños no pueden acceder al aprovechamiento comercial de los bosques donde se localizan y no tienen incentivo para cuidar de esos recursos.

⁹¹ *La política de hidrocarburos es apuntada como una de las políticas con mayor influencia negativa en el manejo de bosques. La superposición de concesiones y daños ambientales en tierras de comunidades nativas son consecuencia de sus impactos negativos (CEDIA 2007).*

Atender las principales propuestas para subsanar estas deficiencias y vacíos va más allá de modificaciones en la LFFS. La titulación de las áreas con bosque en predios privados exige cambios en la legislación agraria y la propia actuación institucional (antes PETT y ahora COFOPRI). Legalizar el acceso al bosque para las poblaciones ribereñas y permitir que las comunidades puedan aprovechar los recursos existentes en los bosques inundables ubicados dentro del área otorgada a éstas en cesión en uso requiere modificar la Ley de Jurisdicción de la Marina. Así, para mejorar la situación restrictiva que la ley aún mantiene para varios actores locales, es necesario contar con voluntad política y un trabajo inter-institucional que resuelva las incoherencias técnico-jurídicas de la actual legislación, e implemente medidas para regularizar la tenencia de las poblaciones afectadas.

Agilizar la formalización de los derechos de propiedad

El largo y complejo proceso de titulación es un problema común bastante sentido entre los actores locales. Se cuestiona la base legal para la titulación de tierras, principalmente respecto a las zonas ribereñas/aluviales, los territorios de las comunidades y los predios agrícolas. La crítica es que los procedimientos de titulación aplicados en las condiciones de Selva no brindan la seguridad de permanencia del bosque y menos para las actividades productivas; resultan en superposición de derechos (áreas con derechos de mineros, castañeros y agricultores) y con ello en el surgimiento de conflictos agrarios; además, no consideran el tema cultural, especialmente en las comunidades.

Una de las demandas estratégicas es que se promueva el ordenamiento territorial y el saneamiento físico legal de la tenencia de la tierra en el marco del desarrollo forestal sostenible. Ello requiere mejorar la base técnica para los procesos de titulación de tierras, a través de medidas como: a) la elaboración de normas y procedimientos de titulación acordes con la capacidad de los suelos de la Amazonia, b) la actualización del Reglamento de Clasificación de Suelos, c) la incorporación de la zonificación ecológica-económica y el plan de ordenamiento territorial, y d) la unificación y elaboración de un Catastro Nacional de Tierras. Con la reciente fusión del PETT por parte de COFOPRI se espera una mayor capacidad institucional, tanto para las demandas planteadas como para una mejor coordinación institucional que permita dar mayor agilidad en resolver los procesos.

Adaptar las modalidades de acceso al bosque para los pequeños extractores forestales

Algunas modalidades de acceso al bosque no se adecuan a las realidades de los actores que se quiere beneficiar, principalmente el caso de los pequeños extractores forestales y los pobladores ribereños. Los *Bosques Locales* y la *Venta de Vuelo Forestal* no han resultado ser opciones atractivas, en gran medida por tratarse de áreas que albergan bosques residuales muy pobres en volúmenes comerciales que no permiten cubrir los costos de extracción⁹².

Esta situación también se llega a presentar en las *Concesiones Forestales con Fines Maderables*, en áreas donde en el pasado hubo una intensa actividad extractora. En conjunto, parece que mientras subsista la conocida cadena de habilitación (que no se puede disociar de la informalidad y la tala ilegal) y, en esencia, continúe la falta de condiciones mínimas para una adecuada gestión forestal (como acceso a capacitación, información, asistencia y créditos), estas modalidades tienen muy poca chance de ser atractivas para los pequeños extractores forestales y los pobladores ribereños.

Hay que reconocer que se ha fallado en no considerar un trabajo previo de zonificación y ordenamiento territorial para delimitar bosques que presenten mejores condiciones para la producción comercial. Además, en no definir una base para acuerdos locales, por ejemplo, permitiendo que varios caseríos o comunidades participen de un mismo Bosque Local en una área común que pueda ser mayor a la extensión permitida según la ley. Una mejor planificación y una mayor flexibilización habrían ayudado en mucho a mejorar la viabilidad de estas modalidades. De otro lado, con base en las experiencias negativas de organización en la implementación de Bosques Locales, se necesita mejorar la gobernabilidad y la capacidad de gestión para que esta modalidad funcione como se esperaba en la ley.

Nuevamente, se está aquí frente a un desafío institucional que exige tanto una mejor preparación técnica de las instituciones del Estado (incluyendo el uso de informaciones confiables), como la disposición para adecuar las modalidades previstas tomando en cuenta la experiencia acumulada y las demandas actuales y a futuro de los actores que se quiere beneficiar.

92 Estas dos modalidades no fueron suficientes, por lo que se buscó adaptar otras modalidades de acceso, como el caso del aprovechamiento de madera en las concesiones de castaña, de las concesiones de forestación y reforestación, o la ley que autoriza la movilización y comercialización de madera aprovechada en varias provincias de Puno [ítem 3e de la sección 5.2]. Todos estos casos tuvieron consecuencias peores, introduciendo serias distorsiones al sistema. La principal razón es que el sistema no comprende la existencia de estos actores, por lo cual los esfuerzos por abrirles algunos espacios terminan deformándolo (Hugo Che Piu, comun. pers.).

Adecuar los criterios técnicos en las normas legales

Los criterios técnicos de las normas legales no son apropiados para la producción maderera de pequeña escala. Las exigencias técnicas de las normas se asemejan a los moldes tradicionales aplicados al manejo en escala industrial, donde el aprovechamiento es mecanizado y el área se cuadrícula para extraer sólo en una parte (la parcela de corta anual), entre otras características. Como se sabe, este modelo está fuera de la realidad de los pequeños extractores y de muchas comunidades. Otras quejas tienen que ver con decisiones técnicas que no tienen todo el respaldo científico necesario, como por ejemplo la obligación de dejar en el bosque el 10% de árboles aprovechables como semilleros. Esta medida precautoria de la ley debe ser revista a la luz de nuevas informaciones técnico-científicas y experiencias recientes. En el caso de la prohibición del uso de la motosierra para transformación de la madera en el bosque limita mucho la actividad forestal, sobretodo en Selva Baja, y por eso se busca su eliminación. Sin embargo, se sabe del peligro potencial que otros actores se aprovechen si se autorizara sin restricciones el uso de motosierra para el aserrío longitudinal, que haría muy difícil el control.

En el tema de los productos forestales no maderables (PFNM), igualmente se presentan exigencias que desincentivan al productor. El Estado peca por exceso (planes complementarios complejos y costosos) y omisión (p.ej., actividades de ecoturismo o el establecimiento de áreas de conservación aplicables para comunidades y pequeños productores, que no están reglamentadas). Por falta de información y de criterios claros y/o de una adecuada orientación a los funcionarios, se dan largas demoras en la aprobación de los planes. Si esto es conocido, se puede cuestionar el por qué insistir con tanta exigencia. Como fuera planteado en las consultas, sería mejor definir criterios para desarrollar lineamientos y términos de referencia de carácter general para especies no maderables.

Resolver las deficiencias o vacíos jurídicos de las normas legales y las inconsistencias con la legislación de otros sectores

La legislación forestal vigente adolece de deficiencias o vacíos desde el punto de vista jurídico. Se comentó la deficiencia de los mecanismos para definir derechos de uso, lo que trae consigo problemas de superposición de derechos y una alta inseguridad jurídica para las actividades productivas, porque no hay presencia del Estado⁹³. También, que no hay una clara tipificación de delitos e infracciones (como el caso de la falsificación de guías de transporte). Existe un vacío importante

⁹³ Lo que en realidad hace falta son normas con procedimientos que eviten que se otorguen derechos de aprovechamiento incompatibles sobre una misma área. Existe la obligación legal de establecer estos mecanismos para evitar el conflicto en los usos de los recursos naturales. Aunque en algunos casos estos mecanismos existen, no son cumplidos por muchos funcionarios (Hugo Cbe Piu, comun. pers.).

para impugnar normas que tienen debilidades o que van en contra de otras normas⁹⁴. Con ello se genera un conjunto de vacíos que se van llenando con normas de menor jerarquía, lo que en lugar de solucionar el problema lo complican.

La incompatibilidad de la legislación forestal con instrumentos normativos que rigen en otros sectores (agrario, minero, de hidrocarburos y transportes) es también un asunto crítico que debe ser discutido y resuelto al más alto nivel.

Simplificar y flexibilizar las normas

Los requisitos legales y administrativos son muchos y resultan tan complejos para ser cumplidos que los actores locales deben recurrir a agentes externos y con esto incurrir en costos y riesgos de manipulación o engaños, lo que claramente no los estimula para entrar en la legalidad. Esta carga de imposiciones o restricciones se hicieron para asegurar que haya trabas necesarias para cohibir conductas indeseables, pero que terminan perjudicando a los productores locales. El pedido de los actores es claro: reducir lo más posible las restricciones legales y administrativas exigidas, revisar los cobros directos y sobre-costos que pueden cortarse y, en general, simplificar las exigencias y trámites para los diferentes procedimientos.

Aunque la simplificación y flexibilización de las normas aparece como una demanda constante en las consultas, se debe, sin embargo, tener en cuenta que un problema latente es que otros actores, diferentes a los que se quiere beneficiar con esas facilidades, se aprovechen de las mismas. La mayor experiencia negativa con esto es lo que ocurrió con la anterior ley forestal a través de los contratos de hasta 1.000 hectáreas (p.ej. Galarza y La Serna 2003). El caso del dispositivo autorizando el aprovechamiento de madera de hasta 5 m³ en las concesiones castañeras es un ejemplo de que la situación se repite, pues la norma sirvió en realidad de pretexto para que otros y no los propios castañeros extraigan de la misma área, desvirtuando con ello el sentido del dispositivo. Este también puede ser el caso con la R.J. N° 232-2006-INRENA que establece los “Términos de Referencia para Planes de Manejo Forestal en Bosques de Comunidades Nativas y/o Campesinas”, que, por tener mayor flexibilidad para obtener la autorización legal del manejo

⁹⁴ Existen formas de impugnar las normas administrativas, como por ejemplo, la nulidad, y, en el caso de otras normas generales de mayor rango, pueden ser impugnadas judicialmente o incluso ante el Tribunal Constitucional. También se pueden presentar denuncias ante Defensoría del Pueblo o la Contraloría de la República. Lo que no existe es la costumbre de los actores en utilizar estos mecanismos que el ordenamiento legal permite. Existe mucho miedo a represalias de las organizaciones de entrar en conflicto con las autoridades (Hugo Che Piu, comun. pers.).

de bosques, se corre el riesgo de que los madereros ilegales logren obtener con mayor facilidad planes de manejo aún cuando realicen prácticas no sostenibles dentro del bosque (CEDIA 2007).

Para minimizar los riesgos que pueden conllevar la simplificación y flexibilización de las normas se debe, en primer lugar, disponer de la suficiente información que justifique reducir las exigencias. Se debe contar con criterios técnicos sólidos y también se debe escuchar cuál ha sido la experiencia empírica de los funcionarios, los propios usuarios y los agentes externos en el campo. Una segunda consideración debe ser el contar con salvaguardas que restrinjan o cohíban que actores diferentes de los que se quiere beneficiar se aprovechen de las medidas. Atendiendo a consideraciones como estas se pueden proponer también formas de flexibilizar la aplicación de las normas, como lo propuesto en una de las consultas: establecer disposiciones internas que describan los diferentes procesos y la documentación exigida para los trámites, definiendo los criterios a seguir para su aplicación y observando los casos donde sea posible una flexibilización de las normas.

Desburocratizar los procedimientos administrativos

Hay una crítica generalizada a la excesiva burocracia para los trámites documentarios y la aprobación de planes de manejo, autorizaciones y permisos de aprovechamiento. Muchos trámites se hacen complejos y lentos por la forma como los funcionarios entienden las normas y por el exceso de celo que tienen para defenderse. Esta demora desmotiva y dificulta cualquier intención seria de hacer manejo y el propio aprovechamiento integral del bosque. Se pueden apuntar varias causas de la excesiva burocracia, como: la falta de orientaciones y procedimientos claros para que los funcionarios del Estado puedan analizar, evaluar o aprobar la documentación; la poca claridad en el papel o la responsabilidad de las instituciones, resultando en que la información y los procedimientos dependan de varias instituciones; la escasa coordinación o comunicación entre las instituciones, o incluso en dependencias dentro de una misma institución, que no conversan o mantienen canales complicados de comunicación formal; la ausencia de mecanismos para asegurar que haya un adecuado registro y documentación; la poca experiencia e insuficiente capacitación recibida por los funcionarios que, además, tienen una alta rotación.

Todo esto indica claramente que falta una cultura institucional basada en la eficiencia para el cumplimiento de las funciones y el profesionalismo del servidor público. Se hace necesario mejorar los procesos del Estado para ajustarlos a la

realidad de los distintos actores⁹⁵; asimismo, capacitar a los funcionarios con una visión más productiva y no de represión.

Mejorar la supervisión, la fiscalización y el control

El sistema actual está estructurado para hacer un control muy formal y superficial y principalmente enfocado en procedimientos, ya sea por falta de recursos o por falta de intención en realizar un real control y supervisión de actividades tanto de la extracción como del transporte. Como consecuencia, se aprueban permisos sin supervisión o inspección de campo, lo que puede ocasionar que por desconocimiento pueden aprobarse en áreas donde hay superposición de derechos o donde ya no existen bosques (como suele ser frecuente en el caso de predios agrícolas); mucha madera en los predios se encubre (ya que proviene de las zonas de amortiguamiento); no existe un seguimiento a los documentos legales para el movimiento de trozas, los documentos de permisos legales en predios o en concesiones castañeras pueden utilizarse como instrumentos para formalizar madera ilegal (con lo cual se moverían volúmenes de los productores sin ellos conocerlo); los permisos para uso complementario se entregan en cualquier época (lo que resulta en un mayor impacto al bosque); no se controla la maquinaria forestal, etc. En resumen, ante las deficiencias del Estado para hacer cumplir las normas legales, prospera la informalidad y la ilegalidad en la extracción, procesamiento y comercialización de los productos forestales.

Se ha planteado la necesidad de elaborar un sistema de sanciones e infracciones, con una definición clara de competencias en lo penal y lo administrativo. Aunque hay varias propuestas elaboradas por el sector jurídico, de alguna manera no se ha tenido el peso suficiente para cambiar la normatividad existente. Es una tarea que exige voluntad política y la disposición clara de unir esfuerzos por parte de las instituciones involucradas (Ministerio de Agricultura, Ministerio de Justicia, Policía Nacional, entre otras).

La pobre capacidad para fiscalizar y controlar, unida a una cultura contraria a denunciar los actos fuera de la ley, así como la escasa efectividad de las sanciones fomentan un ambiente de corrupción e impunidad a todos los niveles.

⁹⁵ Es necesario que los procedimientos se establezcan en función de objetivos, es decir, que los trámites y pasos que se incluyan sean concurrentes para lograr el objetivo y no tanto en función al procedimiento, es decir, el mero cumplimiento de los trámites y pasos sin alcanzar y cumplir los objetivos, por ejemplo, un procedimiento en el que se aprueba un POA incoherente e inútil después de varios meses de cumplir con los requisitos y trámites (Hugo Che Piu, comun. pers.).

Enfrentar estos males en el sector forestal no es sólo tarea del Estado. Las ONG y organizaciones civiles de profesionales (como el CIP) tienen también que unir esfuerzos, para cada cual “sanear” con medidas efectivas el problema de impunidad y corrupción que les afecta.

Se distinguen dos estrategias básicas. De un lado, la estrategia “dura” de hacer cumplir la ley y reprimir a los infractores. Para ello, es crítico fortalecer las tareas de fiscalización y control del Estado, en particular el INRENA y los Gobiernos Regionales. Se deben subsanar los vacíos legales para que los entes responsables puedan efectivamente aplicar las sanciones a las infracciones identificadas en la ley⁹⁶. En un tiempo se discutió sobre la posibilidad de tercerizar las funciones del INRENA para otorgar permisos y autorizaciones, pero no prosperó. Se propuso también establecer ejecutores coactivos regionales y/o locales que se encarguen de hacer cumplir las sanciones administrativas. Otra medida importante debe ser también trabajar para romper con las taras culturales relacionadas a ser delator y sensibilizar al público sobre los daños sociales, económicos y ambientales de permitir estos comportamientos. Existen experiencias relevantes en países vecinos (como el caso de Ecuador y Brasil), posibles de ser adaptadas a la realidad del país.

La otra estrategia es promover mecanismos de control social, con participación ciudadana y vigilancia, facilitando procesos en las comunidades, caseríos y los comités a nivel de cuencas (el caso de los CGB)⁹⁷. Estos últimos deberían desempeñar un papel mucho más activo, como fue previsto en la LFFS.

96 *Uno de los principales elementos de las normas sancionadoras es su efecto de disuasión general, es decir, que la gente baga una evaluación costo beneficio y decida no cometer la infracción o delito. Este efecto depende no tanto de la severidad del castigo como de su eficiencia, es decir, no sirve de nada una pena alta que todos saben que no se va aplicar. A veces es mucho mejor tener penas medianas que se ejecuten, antes que elevar penas sin efectividad, lo que, en lugar de apoyar, agudiza la desconfianza en la efectividad del sistema (Hugo Che Piu, comun. pers.).*

97 *En el caso de las comunidades, una reciente iniciativa, lanzada por el proyecto “Modelo de gestión comunal sostenible de bosques inundables en la Amazonia andina peruana” (que ejecuta el IIAP con el soporte financiero de la Unión Europea), intenta promover la Veeduría Forestal Comunitaria. El concepto “busca contar con un mecanismo de control comunal sobre las decisiones que afectan el uso de los bosques, que generalmente configuran tala ilegal, depredación de sus bosques y mayor empobrecimiento” de las comunidades nativas. Según la propuesta, la función del Veedor Forestal Comunitario sería “ver todas las transacciones forestales de las comunidades, para verificar que se hagan cumpliendo con las normas que rigen el acceso a los bosques comunales, y además asesorarlas y capacitarlas para que sus actividades forestales se enmarquen en la legalidad, y complementariamente, para que adquieran competencias y habilidades para negociar mejores condiciones de compraventa de sus productos”. (Linares 2008).*

Sobre la problemática y las propuestas para los temas político-institucionales

Fortalecer la institucionalidad forestal

Existe un serio problema de institucionalidad en el sector forestal del país. Predomina la percepción de debilidad, desconfianza y pérdida de credibilidad en las organizaciones forestales. Se critica que las organizaciones tienen visiones diferentes sobre el bosque, desconocen la realidad de los actores (o bien este conocimiento es segmentado), que no acumulan conocimiento ni difunden lo que se sabe, etc. Entre las organizaciones del Estado, existe un desajuste estructural entre los planes de modernización y la capacidad institucional, como resulta evidente en el caso del INRENA. Hay, en fin, un consenso en reconocer que el INRENA no cuenta con la capacidad técnica y administrativa para implementar el marco legal forestal. Parte de la debilidad institucional se debe atribuir a la falta de voluntad política del Estado, como parece evidente, por ejemplo, por la no implementación hasta ahora del CONAFOR o la limitada trascendencia que llegó a tener la CMLTI, a la que se le asignaron escasos recursos.

Las propuestas de mejora institucional inciden mayormente en fortalecer la capacidad de las organizaciones del Estado para cumplir sus funciones. Esto significa asignarles más recursos, aumentar y capacitar sus cuadros de personal, tener mayor presencia intersectorial en el campo, mejorar su organización y los procedimientos, entre otros. Una propuesta interesante señaló la necesidad de “trabajar más sobre lo que es la cultura organizacional a fin de entender mejor por qué la institucionalidad reproduce determinados tipos de comportamiento o actitudes de los funcionarios y cómo se puede tratar de forma integral las distintas propuestas de mejora institucional”⁹⁸.

Del INRENA en particular se espera que tenga una mayor apertura para dialogar con otros sectores a fin de discutir propuestas. Estas inciden, entre otras acciones, en: establecer programas continuos para el desarrollo de capacidades de sus funcionarios, profesionalizar su gestión administrativa para poder operar más eficiente y eficazmente, una mayor transparencia y espíritu de servicio al

⁹⁸ Propuesta de Rodrigo Arce en el taller de consulta del estudio, realizado en Lima en noviembre del 2007. Según dicho profesional, hay que tratar de entender mejor las motivaciones psicológicas de los funcionarios. Por ejemplo, habría algunos mensajes ocultos tales como: “Mientras más importante soy, doy menos acceso a la gente”; “Mientras más largos y engorrosos son los trámites, soy más importante (porque tengo poder)”; “Trabajo para mi institución y para hacer cumplir las leyes; no trabajo para la gente (desubicación de quién es el verdadero cliente)”; “Soy Estado, a ti te toca cumplir lo que yo digo, porque me baso en la ley (aunque la ley sea insensata)”.

usuario. A esto debe agregarse fortalecer las responsabilidades y capacidades operativas para la fiscalización y el control de las infracciones y consecuentemente, la aplicación de las sanciones correspondientes. Por otro lado, para desempeñar funciones de asistencia y extensión para los actores sociales.

El papel del profesional forestal es clave si se quiere mejorar la actuación institucional. Las deficiencias e irregularidades encontradas en profesionales de instituciones del Estado, de ONG de servicio o apoyo e incluso de aquellos que actúan de forma independiente, requiere de cambios o ajustes tanto en el sentido educativo como sancionador. La participación del CIP, las universidades y otras instituciones involucradas tienen que ser más efectiva y ofrecer oportunidades para mejorar la calidad del profesional responsable y castigar ejemplarmente a aquellos que actúan irresponsablemente.

Fortalecer el proceso de descentralización regional y local

El proceso de descentralización se inició con muchas dudas y temores, pero también con expectativas positivas, sobretudo en las regiones. Una de las principales críticas fue que se transferían las responsabilidades, pero no los recursos⁹⁹. Sin embargo, de conformidad con las normas de descentralización, la transferencia (e incluso la delegación) de funciones implica la transferencia de recursos, infraestructura y personal asociado a dichas funciones (Hugo Che Piu, comun. pers.).

Otro problema importante identificado fue que no había capacidades en las regiones, “toda vez que el procedimiento de transferencia de funciones es extremadamente formal, enfocado en el cumplimiento de requisitos formales y no en una verdadera acreditación de capacidades” (Hugo Che Piu, comun. pers.). También se alegó la dificultad de llegar al nivel local/municipal, que en sí no es contemplado en el sistema actual de descentralización de las funciones forestales.

Ante esta situación, las demandas son para fortalecer las capacidades de gestión y fomento a nivel regional y local, autonomía para descentralizar los recursos y resolver otorgamiento de derechos a nivel local, y establecer y operar sistemas de información y difusión sobre los recursos y productos, entre otras. Se espera que, en función de la descentralización, se impulsen políticas y actividades de desarrollo forestal con participación ciudadana a través de los gobiernos regionales y locales.

⁹⁹ En el foro de políticas organizado por CEDIA en el 2007 se concluyó también algo similar: Las regiones no cuentan con capacidad de evaluar contenidos ambientales de planes de manejo, porque los Gobiernos Regionales en su mayoría no cuentan con una política coherente de recursos naturales como para administrar intendencias o administraciones técnicas. También faltaría transferencia de recursos y mano de obra (CEDIA 2007).

Aplicar políticas de fomento para el manejo forestal por actores locales

El sector forestal no es prioritario para el Estado. Esto se traduce, por ejemplo, en asignaciones presupuestales muy bajas a sus instituciones, siendo notable el caso de INRENA¹⁰⁰. Además, es claro que no se han propuesto ni aplicado en la práctica, políticas de fomento al sector y mucho menos para los pequeños productores.

Hay diversas propuestas que apuntan a mejorar el marco de condiciones para que los actores sociales puedan manejar sosteniblemente el bosque en el marco de la legislación. Un grupo importante de éstas busca un apoyo más consistente al desarrollo de capacidades locales para la gestión forestal, para lo cual se propone un programa multi-institucional de desarrollo de capacidades concertado en alianzas estratégicas entre el Estado, los Gobiernos Regionales y los Comités de Gestión de Bosques, con apoyo de las ONG, así como la implementación de centros de capacitación e investigación. De esta manera, a través de este programa se desarrollarían estrategias de capacitación, transferencia de tecnologías, extensión y difusión para el aprovechamiento y manejo integral del bosque.

El acceso a información por los productores y comunidades, principalmente sobre aspectos técnicos, económicos y de mercado para el manejo integral de sus bosques es una demanda en la que se viene insistiendo desde hace buen tiempo. Parte del problema para no atenderla se puede atribuir a las debilidades institucionales ya mencionadas (por ejemplo, la costumbre de no compartir la información). De otro lado, es conocido que la investigación forestal y la propia transferencia de tecnologías nunca recibieron la suficiente atención y apoyo por parte del Estado. Existen diversos planes para subsanar estas deficiencias (por ejemplo, Linares 2001), pero que lamentablemente no pasaron de propuestas.

Uno de los mayores cuellos de botella que enfrentan los actores locales es el difícil acceso a financiamiento. Los pequeños productores no califican como sujetos de crédito por falta de mecanismos de garantía, a pesar de ser ésta una vieja demanda para que el sistema bancario acepte usar el vuelo forestal como garantía¹⁰¹.

100 En realidad, este no es un problema particular del sector forestal, sino una consecuencia de la poca importancia que reciben los recursos naturales y el medio ambiente en el presupuesto del gobierno peruano, como lo muestra el reciente estudio del Banco Mundial (World Bank 2007) (Hugo Che Piu, comun. pers.).

101 El reconocimiento de la seguridad jurídica de estos documentos no depende tanto de la voluntad sino de la oposición de terceros y su practicidad para hacerlos valer en los fueros administrativo y judicial. Todo esto no es posible, porque muchos de estos títulos no son respetados en el campo, por la existencia de otros reclamantes de derechos. La institucionalidad (incluida la judicial) es muy débil por lo que no respalda ni hace vale dichos títulos. Con tanta fragilidad (institucional) e incertidumbre (gestión de riesgos) es difícil esperar que el sistema financiero confíe en el sector (Hugo Che Piu, comun. pers.).

Además, las entidades financieras desconocen la rentabilidad del manejo forestal (a escala del concesionario y mucho menos a pequeña escala). Sin duda, una de las dificultades todavía a superar será el saneamiento de la propiedad, vinculado al ordenamiento territorial. Las varias propuestas canalizadas apuntan a facilitar el acceso al crédito para permitir que los pequeños productores desarrollen la cadena de producción forestal, generando mecanismos de garantía e incentivos basados en el valor económico de los bienes y servicios del bosque; también, estableciendo un programa de micro-crédito a nivel de las regiones. En un plano más general, se plantea la necesidad de desarrollar políticas de fomento de la actividad forestal para los actores sociales del bosque que contemplen incentivos tributarios, comerciales, financieros y económicos.

CONCLUSIONES

El presente estudio se basó principalmente en consultas realizadas con diversos actores del sector forestal relacionados con el tema de interés –el manejo forestal por pequeños productores y comunidades– para conocer sus percepciones sobre los problemas que vienen teniendo estos actores locales del manejo y sus propuestas de cómo solucionarlos. Como resultado, se encontró que existe poco conocimiento entre los actores locales y también los “externos” (Estado, organizaciones representativas de productores, ONG, sector académico y de investigación) sobre el marco legal forestal en general, pero no obstante se considera que éste es uno de los principales obstáculos para hacer manejo forestal de forma legal. La Ley Forestal (Ley N° 27308) en la práctica, impone condiciones y sobre-costos muy altos para las comunidades indígenas, los pequeños extractores forestales y los pequeños productores parceleros y ribereños.

La problemática descrita por los actores locales y externos es bastante coincidente en identificar los mayores obstáculos o deficiencias que tiene la legislación sobre manejo forestal y su aplicación. Esta apunta primeramente a la falta de peso político del sector forestal y en particular cuando se trata del manejo por los pequeños productores y comunidades, además de que las instituciones en general no están utilizando el esfuerzo realizado en el país con la elaboración de la Estrategia Nacional Forestal. Se complementaron opiniones sobre las deficiencias de las normas legales forestales, que excluyen a algunos actores sociales para tener acceso legal al bosque, utilizan criterios técnicos que se aplican más al manejo en escala empresarial, son demasiado exigentes en cuanto a requisitos legales y administrativos, y tienen vacíos legales (por ejemplo, para la tipificación y aplicación de las sanciones). En particular, se resaltaron los problemas del proceso de titulación de tierras, las dificultades para establecer la modalidad de Bosques Locales, los cobros excesivos por los derechos de aprovechamiento forestal, la

incompatibilidad o incoherencias con la legislación de otros sectores (minería, hidrocarburos), la deficiente fiscalización y el control de las actividades forestales, la escasa efectividad de las sanciones y la poca difusión de la legislación y en general la falta de orientaciones para los usuarios.

Reconociendo que los mayores problemas y desafíos se dan en la aplicación de la legislación, se enfatizó la débil institucionalidad del sector forestal, empezando por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), que es la entidad responsable por la gestión, administración y control del patrimonio forestal del país. También se identificó la baja capacidad técnica de las regiones y la falta de recursos para llevar adelante el proceso de descentralización en marcha en el país. Las instituciones de la sociedad civil y los mecanismos de diálogo que alguna vez fueron muy eficaces (como la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal) han ido perdiendo vigencia y credibilidad. Otro lado del problema institucional son los casos de actuación fraudulenta de empresas y profesionales que no son debidamente sancionados. La falta de incentivos –sea en cuanto a oportunidades para capacitación, asistencia técnica, acceso a información y a financiamiento– fueron identificados también como parte de la problemática que no permite que los pequeños productores y comunidades indígenas puedan realizar el manejo forestal de forma legal.

A manera de resumen, las principales propuestas que emergen de este estudio en cuanto a una **normatividad** más realista y menos restrictiva para los actores locales son:

- 1) Definir una política forestal integral y de apoyo a los pequeños productores forestales;
- 2) Construir una legislación realista y aplicable, asegurando una participación efectiva de los actores sociales e incorporando los saberes y experiencias locales;
- 3) Difundir ampliamente la legislación entre los actores locales en formatos apropiados;
- 4) Ampliar los derechos de acceso al bosque;
- 5) Agilizar la formalización de los derechos de propiedad;
- 6) Adaptar las modalidades de acceso al bosque para los pequeños extractores forestales y adecuar los mecanismos de formalización de la propiedad a la realidad amazónica;
- 7) Adecuar los criterios técnicos en las normas legales;

- 8) Resolver las deficiencias o vacíos jurídicos de las normas legales y las inconsistencias con la legislación de otros sectores;
- 9) Simplificar y flexibilizar las normas
- 10) Desburocratizar los procedimientos administrativos; y
- 11) Mejorar la supervisión, la fiscalización y el control

En los temas de **institucionalidad y políticas de fomento**, las propuestas apuntan principalmente a:

- 12) Fortalecer al INRENA, o bien a la entidad que se constituya en la autoridad nacional forestal;
- 13) Fortalecer el proceso de descentralización regional y local; y
- 14) Aplicar políticas de fomento para el manejo forestal por actores locales

En este estudio se intentó considerar todas las formas tradicionales de uso que se tienen del bosque y no solamente la formalidad que implica un manejo siguiendo una lógica que no necesariamente se aplica a la realidad de los pobladores locales. Lamentablemente, por limitaciones de recursos y tiempo en la ejecución del estudio no se logró incluir en la medida deseada y necesaria la diversidad de dichas formas tradicionales. Sin duda, profundizar el tema del estudio con una “visión antropológica” hubiera ayudado no sólo a entender mejor las normas locales que regulan el uso del bosque en comunidades indígenas o mestizas, sino también para la adaptación de las normas formales a las realidades de esos actores. Esto también se puede extender para el caso de los “extractores sin bosque”, que constituyen la mayoría de los usuarios del bosque en la Amazonia del país. En sí, a lo que se aspira es que INRENA o la autoridad nacional forestal, así como los Gobiernos Regionales, salgan de una visión puramente productiva para incorporar una visión más socio-antropológica que les permita entender el papel que cumplen los bosques en el bienestar de los actores locales, de qué forma éstos establecen sus reglas de uso para regular el acceso y asegurar la protección del recurso, y cuál debiera ser el marco legal que sea aplicable y promueva el manejo del bosque para estos actores.

Finalmente, es necesario mostrar de forma más directa y clara la importancia para el sector forestal y las economías amazónicas de los pequeños productores forestales, que hoy en día tienen acceso formal a más de 12 millones de hectáreas en el caso de comunidades indígenas y probablemente algo más 6 millones de hectáreas en otras modalidades legales. Se necesita de números (p.ej., contribución

al PIB, número de familias que dependen de la actividad forestal, número de empleos generados, etc.) para convencer y llegar a hacer incidencia política sobre los actores que toman las decisiones y los funcionarios claves (como del Ministerio de Economía y Finanzas). Un estudio de esa naturaleza y que incluso abarque la economía informal basada en el bosque, debe ser una prioridad para el sector. Este esfuerzo debe también valorizar las iniciativas que se han venido dando en el país y que muestran la viabilidad del MFPP. Así, se tienen por ejemplo modelos de trabajo con comunidades nativas que han alcanzado la certificación y que bien podrían ser adoptados en una escala mayor; así mismo, experiencias de silvicultura y manejo en predios agrícolas con plantaciones de especies nativas y manejo de bosque residual y secundario.

REFERENCIAS

- AIDSESEP (Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana). 2000 Memoria Indígena sobre la Ley Forestal y de Fauna Silvestre ARPI-AIDSESEP, Satipo, 13 de agosto de 2000. (Documento inédito).
- Andaluz Westreicher, Carlos. 2005. Manual de Derecho Ambiental. Lima, Perú.
- Andaluz Westreicher, Carlos. 2005. Mecanismos legales e institucionales para el control de la tala y comercio ilegal de la madera. Lima, Perú.
- Baluarte, Juan, Luis Freitas, Petra van de Kop, Wil de Jong, Herminio Inga y Walter Meléndez. 2000. El bosque secundario de la llanura aluvial inundable en la zona de Jenaro Herrera, Amazonia peruana: uso, manejo y contribución a la economía del poblador ribereño. *Revista Forestal del Perú*, 23 (1-2): 51-62.
- Barrantes, Roxana (ed.), Diego Burneo, Juan Carlos Chávez, Fander Falcón y Elsa Galarza. 2005. La política forestal en la Amazonia andina. Estudios de casos: Bolivia, Ecuador y Perú. Consorcio de Investigación Económica y Social. Lima, Perú. 600 p. (Capítulo “Las Concesiones Forestales en el Perú: ¿Cómo hacerlas sostenibles?”).
- Barrantes, Roxana y C. Trivelli. 1996. Bosques y madera: Análisis económico del caso peruano. Lima, Perú, Consorcio de Investigación Económica.
- Bedoya Garland, Eduardo y Álvaro Bedoya Silva-Santisteban. 2005. Trabajo forzoso en la extracción de la madera en la Amazonia peruana. Oficina Internacional del Trabajo-OIT/Oficina Subregional para los Países Andinos, Documento de Trabajo 193. Lima, Perú. 57 p.
- CAHCF (Comisión Ad-Hoc de Concesiones Forestales). 2003. Propuesta de un plan estratégico de corto y mediano plazo (gradualidad) para la consolidación del proceso de concesiones forestales a nivel nacional. Lima, Perú. 5 p. + anexo. (Documento inédito).
- CEDIA (Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico). 2007. Conclusiones del Foro Electrónico “Políticas más influyentes en el manejo de bosques de comunidades nativas del Perú”. Lima, Perú. 8 p. (Documento inédito).

- Che Piu, Hugo. 2007. La institucionalidad forestal en el Perú. Resumen presentado en el Seminario-Taller "Institucionalidad Forestal pilar fundamental para la sostenibilidad de los recursos forestales en la Región andino-amazónica" Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, Marzo 22, 23 y 24 de 2007. Boletín DAR N° 59.
- CIP (Colegio de Ingenieros del Perú). 2005. Conversatorio: El proceso de las concesiones forestales en el Perú. Organizado por el Capítulo de Ingenieros Forestales del CIP-CD de Lima. Lima, Perú. (Documento inédito).
- Dubois, J.C.L. 1990. Los barbechos forestales como forma útil del uso de la tierra en fronteras agrícolas de la Amazonia. *In*: Anderson, A.B. (ed.). Alternativas a la deforestación. New York Columbia University Press, N.Y. pp. 285-302.
- Elster, J. 1989. Nuts and Bolts for the Social Sciences. Cambridge University Press, Cambridge. 184 p.
- Finegan, Bryan; John Hayes, Diego Delgado, Steve Gretzinger. 2004. Monitoreo ecológico del manejo forestal en el trópico húmedo: Una guía para operadores forestales y certificadores con énfasis en Bosques de Alto Valor para la Conservación. WWF-CATIE-PROARCA-Oregon State University. San José, Costa Rica. 116 p.
- Foro Ecológico. 2000. Aportes para una Ley de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre-Matriz de fortalezas, debilidades, errores y vacíos de la Ley N° 27308. Lima, Perú. (Documento inédito).
- Galarza Contreras, Elsa y K. La Serna. 2003. Las concesiones forestales en el Perú: ¿Cómo hacerlas sostenibles? Centro de Investigación, Universidad del Pacífico. Lima, Perú. 79 p. + anexos.
- Griffiths, Tom. 2003. FPP Field Trip Report: Peru, July 1-10, 2003. Part II: Progress and problems in the implementation of forest law in Peru. 31 p.
- Hidalgo, Jessica. 2003. Estado de la situación forestal en el Perú. *In* SEPIA (Seminario Permanente de Investigación Agraria). Perú: El problema agrario en debate, Sepia X, Mesa Especial. Lima, Perú. 51 p.
- Ibarra, Enrique; Marcos Romero R. y Stefan Gatter. (en prensa). Análisis del marco legal para el manejo forestal por pequeños productores rurales en la Amazonia Ecuatoriana. Informe del estudio. Proyecto ForLive.
- Knight, J. 1992. Institutions and Social Conflict. Cambridge University Press, Cambridge. 234 p.
- Khan, M. 1995. State Failure in Weak States. A critique of the new institutionalist explanations. En: Harriss, J., J. Hunter y C. M. Lewis. The New Institutional Economics and Third World Development. Routledge, London. p. 71-86.
- IIAP-INRENA-GOREL. 2005. Acta del Seminario Taller Evaluación del proceso de concesiones forestales de la macroregión Amazónica: Lecciones aprendidas, acuerdo y

- compromisos para perfeccionarlo. Jenaro Herrera (Loreto), 23 – 25 de febrero de 2005. 4 p. (Documento inédito).
- Linares, Carlos. 2001. Diagnóstico y propuesta de la investigación forestal en el Perú. Proyecto FAO GCP/PER/035/NET Apoyo a la Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal (ENDF). Documento de trabajo N° 8. Lima, Perú. 114 p.
- Linares, Carlos. 2008. Veeduría Forestal Comunitaria: novedoso mecanismo en Ucayali. Pucallpa, Perú. 2 p. (Documento inédito).
- MNDCF – Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal. 2006. Sector Forestal: ¿Qué hacer? Apoyo a la Implementación de la Estrategia Nacional Forestal y Reingeniería del Sector. Lima, Agosto de 2006. (Documento inédito).
- Ministerio del Ambiente del Ecuador-BMZ-GTZ-DGIS-EC LNV. 2002. Documento país: PERÚ. En: Taller de Política Forestal e Implementación de Acuerdos Internacionales relativos al Bosque por medio de Programas Nacionales Forestales en América Latina. 5-9 de febrero de 2002. Quito-Ecuador.
- North, D. C. 1990. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, Cambridge. 152 p.
- Padoch, Christine; J. Chota Inuma, W. de Jong and J. Unruh. 1985. Amazonian Agroforestry: A Market-oriented System in Peru. *Agroforestry Systems* 3:47-58.
- Quevedo Guevara, Américo. 2003. Concesiones forestales en Ucayali: una lección inicial para aprender. Pucallpa, Perú. 7 p. (Documento inédito).
- República del Perú-Ministerio de Agricultura. 2002. Estrategia Nacional Forestal Perú 2002-2021. Visión concertada con instituciones y actores forestales. Proyecto FAO GCP/PER/035/NET. Lima, Perú. 120 p.
- Sabogal, César y Violeta Colán. 2004. Investigación y Transferencia Tecnológica para Promover el Manejo Forestal en la Amazonia Peruana. Informe del II Taller, realizado en Iquitos del 4 al 6 de octubre de 2004. IIAP-CIFOR-UNALM-INIA. Iquitos, Perú. 23 p. (Documento inédito).
- Sabogal, César y Violeta Colán. 2004. Capacitación, Monitoreo e Investigación para Promover el Manejo Forestal en la Amazonia Peruana. Informe del I Taller, realizado en Lima del 24 al 25 de febrero de 2004. INRENA-CIFOR-FONDEBOSQUE. Lima, Perú. 29 p. (Documento inédito).
- Sabogal, César. 2007. Propuesta para la definición del manejo forestal comunitario y su clasificación en el Perú. Documento-propuesta para el Grupo de Trabajo sobre Manejo Forestal Comunitario. Lima, Perú. 6 p. (Documento inédito).
- Sabogal, César; Violeta Colán y Jaime Nalvarte. 2007. Análisis del marco legal para el manejo forestal por pequeños productores y comunidades en la Amazonia Peruana. Informe del taller de presentación y discusión de resultados preliminares del estudio. Lima 15 de noviembre del 2007. Lima, Perú. (Documento inédito).

- Schmithüsen, Franz. 2005. El papel de la legislación forestal y ambiental en países de América Latina para la conservación y gestión de los recursos naturales renovables. *In*: Gallardo E. y F. Schmithüsen (editores), La Contribución del Derecho Forestal-Ambiental al Desarrollo Sustentable en América Latina. Grupo de Investigación IUFRO 6.13.00 Derecho Forestal y Legislación del Medio Ambiente. IUFRO World Series Volumen 16. Viena, Austria. Pp. 5-21.
- Smith, Joyotee; Violeta Colán, César Sabogal y Laura Snook. 2006. ¿Por qué las reformas políticas no logran mejorar las prácticas de aprovechamiento forestal? Traducción adaptada del original: Why policy reforms fail to improve logging practices: The role of governance norms in Peru. *Forest Policy and Economics* 8: 458- 469. CIFOR, Bogor, Indonesia, 30p. CIFOR-Lima, Perú.
- SNV-INRENA-AIDER-WWF-DED-CIFOR. 2006. Manejo Forestal Comunitario en la Amazonia: Lecciones y demandas de un proceso colaborativo. Memoria del taller internacional realizado en Pucallpa, Perú del 22 al 25 de noviembre del 2005. 70 p. + CD-Rom.
- Tello Fernández, Hernán; Américo Quevedo y Jürg Gasché. 2004. Sistema de Incentivos para el Manejo de Bosques de Loreto. El caso de los recursos forestales maderables. Informe Final. Convenio IIAP-CIES. Iquitos, Perú. 170 p. (Documento inédito).
- Torres, Mícha. 2003. Las mesas de diálogo y concertación forestal (MDCF) y su rol en la gestión e institucionalidad forestal. Pro Naturaleza, Lima, Perú. (Documento inédito).
- Valencia, Ricardo. 2007. El manejo forestal en el Río Momón: Una equívoca administración y control forestal en la configuración de una experiencia adversa. Iquitos, Perú. 9 p. (Documento inédito).
- World Bank. 2007. Republic of Peru. Environmental Sustainability: A Key to Poverty Reduction in Peru. Volume 2: Full Report. Environmentally and Socially Sustainable Development Department-Latin America and the Caribbean Region. Washington, DC. 254 p.
- WRM-Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales. 2005. Perú: el madereo ilegal, fuente del trabajo forzado en la Amazonia. Boletín N° 99. Noviembre de 2005. 2 p.

ANEXOS

Anexo 1

Listado de las normas legales del Perú relacionadas con el manejo forestal por pequeños productores y comunidades nativas en la Amazonia

Instrumento legal	Título-Asunto	Catg. ¹
Normas forestales		
Ley N° 27308 del 15 de julio de 2000	Ley Forestal y de Fauna Silvestre	GE
Decreto Supremo N° 014-2001-AG del 4 de agosto de 2001	Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y sus modificaciones (unas 70 a través de 26 normas) ²	GE
Resolución Jefatural N° 281 – INRENA – 2002	Términos de Referencia para los Planes Operativos Anuales de Bosques en Tierras de Propiedad Privada en superficies de hasta 200 hectáreas y superficies mayores de 200 hectáreas	PP
Resolución Directoral N° 250-2002 – INRENA/DGFFS	Directiva N° 003-2002-INRENA/DGFFS sobre el otorgamiento de Permisos de Aprovechamiento Forestal en Plantaciones Forestales de hasta 500 hectáreas. Aplicable también al aprovechamiento de productos forestales diferentes a la madera en predios privados	PP
Decreto Supremo N° 022-2003-AG	Modifica los artículos 133, 290 y 291 del Reglamento regulando el formato de solicitud para el aprovechamiento de especies agrícolas o frutales con características leñosas en plantaciones forestales y/o sistemas agroforestales	PP
Resolución Jefatural N° 113– 2003 – INRENA	Formato de solicitud para el aprovechamiento de productos forestales y el formato de la lista de productos para la movilización de productos forestales provenientes de plantaciones en cortinas, rompevientos, cercos vivos, linderos, especies forestales establecidas en sistemas agroforestales y otros sistemas similares en predios de propiedad privada	PP

(Continúa en la página siguiente)

1 **Categorías de Actores Locales o Modalidades de Acceso al Recurso:** **BL** = Bosques Locales; **CI** = Comunidades Indígenas Nativas y/o Campesinas / Bosques Comunales; **CF** = Concesiones Forestales; **GE** = General (varios actores locales o modalidades); **IN** = Institucional; **PP** = Predios Privados; **TI** = Tierras.

2 La situación es confusa por la cantidad de modificaciones. Por ejemplo, el artículo 86 es quitado el más modificado del Reglamento, pues fue modificado originalmente primero por el Artículo 2° del Decreto Supremo N° 019-2002-AG, luego por el Artículo 1° del Decreto Supremo N° 048-2002-AG, después por el Artículo 6° del Decreto Supremo N° 012-2003-AG, y finalmente por el Artículo 2° del Decreto Supremo N° 033-2003-AG (Hugo Che Piu, comun. pers.).

(Continuación de la página anterior)

Instrumento legal	Título-Asunto	Catg.
Decreto Supremo N° 012-2003-AG	Establece para las concesiones forestales con fines maderables en bosques de producción permanente un programa promocional y un régimen de fraccionamiento para el pago del derecho de aprovechamiento	CF
Resolución de Intendencia N° 004-2003 -INRENA/ IFSS- Directiva N° 001-2003-INRENA-IFFS	Otorgamiento de Permisos de Aprovechamiento Forestal en Bosques en Tierras de Propiedad Privada	PP, CI
Directiva N° 014-2003-INRENA-IFFS	Otorgamiento de Permisos de Aprovechamiento de Recursos Forestales Maderables en Permisos o Concesiones de Otros Productos del Bosque	CI, CF
Resolución Suprema N° 021-2003-AG del 7 de octubre de 2003	Aprueba reglamentación específica para concesiones forestales con fines maderables en bosques de producción permanente otorgados a pequeños extractores calificados, con la finalidad de ser manejadas mediante venta de vuelo forestal	CF
Resolución Jefatural N° 082-2003-INRENA del 20 de junio de 2003	Directiva para la Exclusión y Compensación de Áreas en Concesiones Forestales con Fines Maderables	CF
Resolución de Intendencia N° 091-2003 - INRENA/IFSS	Información a ser presentada en planes de manejo cuando se emplee la sierra de cadena y herramientas de efectos similares para el aserrío longitudinal	GE
Resolución Jefatural N° 042 - 2003-INRENA	Disposiciones complementarias para el establecimiento y otorgamiento en administración de Bosques Locales; los Términos de Referencia del Plan General de Manejo Forestal - PGMF y Plan Operativo Anual - POA de Bosques Locales; el modelo de Permiso o Autorización para el aprovechamiento forestal en Bosques Locales y el modelo de la Guía de Transporte Forestal y lista de trozas de bosques locales	BL
Resolución de Intendencia N° 124-2003 - INRENA/IFFS	Directiva N° 016-2003-INRENA/IFFS para el establecimiento y otorgamiento en administración de Bosques Locales a poblaciones rurales o centros poblados	BL
Decreto Supremo N° 010-2004-AG	Dispone sobre la presentación de plan de establecimiento y manejo forestal incluyendo actividad complementaria de aprovechamiento de recursos naturales, para otorgamiento de diversos contratos de concesión para reforestación	CF

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación de la página anterior)

Instrumento legal	Título-Asunto	Catg.
Decreto Supremo N° 013-2004-AG	Precisa alcances de artículo del D.S. N° 010-2004-AG referente al otorgamiento de contratos de concesión para reforestación en áreas de recuperación forestal	CF
Decreto Supremo N° 011-2004-AG	Modifica Art. 109 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que establece el procedimiento para el otorgamiento de concesiones forestales con fines no maderables	CF
Resolución Jefatural N° 033-2004-INRENA-IFFS	Modifica el formato del contrato de concesión para el manejo y aprovechamiento de productos forestales diferentes a la madera, aprobado mediante Resolución Jefatural N° 259-2002-INRENA	CF
Resolución Jefatural N° 169-2004-INRENA	Aprueba el formato de Contrato de Concesión Forestal con Fines de Forestación y/o Reforestación, para las concesiones forestales que se otorguen a partir de la fecha en todo el territorio nacional	CF
Resolución de Intendencia N° 043-2004-INRENA-IFFS	Aprueba los Términos de Referencia para la elaboración de la Propuesta Técnica de Establecimiento y Manejo Forestal para el otorgamiento de concesiones de forestación y/o reforestación	CF
Resolución Ministerial N° 0253-2004-AG	Aprueba disposiciones complementarias para la implementación y el otorgamiento de concesiones para la forestación y/o la reforestación	CF
Resolución N° 070-2006-SUNARP-SN	Aprueba directiva que regula inscripción de las concesiones para forestación y reforestación	CF
Decreto Supremo N° 007-2006-AG	Modifica el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre en sus artículos 46, 51 y 52, relacionados con la Unidad de Gestión de Bosques y el Comité de Gestión de Bosques	IN
Resolución Jefatural N° 232-2006-INRENA	Aprueba términos de referencia para la Formulación de Planes de Manejo Forestal en bosques de Comunidades Nativas y/o Campesinas con fines de comercialización a baja, mediana y alta escala	CI

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación de la página anterior)

Instrumento legal	Título-Asunto	Catg.
Resolución de Intendencia N° 254-2007-INRENA-IFFS	Deroga la Resolución de Intendencia N° 095-2003-INRENA-IFFS, mediante la cual se aprobó la Directiva N° 017-2003-INRENA-IFFS, así como su modificatoria, la Resolución de Intendencia N° 294-2004-INRENA-IFFS que incluye los criterios para la autorización de volúmenes de madera en las concesiones de castaña	CF
Resolución de Intendencia N° 0103-2007-INRENA-IFFS del 25 de mayo de 2007	Aprueba la Directiva N° 29-2007-INRENA-IFFS para el otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal en bosques de comunidades nativas y campesinas de selva y ceja de selva	CI
Resolución de Intendencia N° 0132-2007-INRENA-IFFS	Aprueba lineamientos para la Supervisión del Aprovechamiento Forestal en Permisos en Comunidades Nativas	CI
Directiva N° 030-2007-INRENA-IFFS	Procedimiento para la Transferencia de Fondos a los Comités de Gestión de Bosques	GE
Directiva N° 031-2007-INRENA-IFFS	Procedimiento para el reconocimiento de los Comités de Gestión de Bosques	IN
Resolución Jefatural N° 052-2008-INRENA	Aprovechamiento de recursos forestales maderables en concesiones de forestación y reforestación	CF
Normas generales sobre ambiente y recursos naturales		
Ley N° 26821	Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales	GE
Ley N° 26834	Ley de Áreas Naturales Protegidas	GE
Decreto Supremo N° 038-2001-AG del 22 de junio de 2001	Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas	GE
Ley N° 26839 del 16 de julio de 1997	Ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica	GE
Ley N° 28611 del 23 de octubre de 2005	Ley General del Ambiente	GE
Ley N° 28216	Ley de Protección al Acceso a la Diversidad Biológica Peruana y los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas	GE, CI

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación de la página anterior)

Instrumento legal	Título-Asunto	Catg.
Normas sobre comunidades indígenas nativas y campesinas		
Decreto Ley N° 22175 del 9 de mayo de 1978	Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva	CI
Decreto Supremo N° 003-79-AA del 25 de enero de 1979	Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva	CI
Ley N° 24656 del 14 de abril de 1987	Ley General de las Comunidades Campesinas	CI
Decreto Supremo N° 008-91-TR del 15 de febrero de 1991	Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas	CI
Resolución Legislativa N° 26253 del 2 de diciembre de 1993	Aprueba el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes	CI
Ley N° 24657	Demarcación y Titulación de Territorios de Comunidades Campesinas	CI
Decreto Supremo N° 052-2001- AG del 25 de octubre de 2001	Declara prioritaria y autorizan atención de solicitudes presentadas por las Comunidades Nativas de Selva y Ceja de Selva para el aprovechamiento de Recursos Forestales en sus tierras	CI
Ley N° 28736 del 16 de mayo de 2006	Ley de Protección de los Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial	CI
Decreto Legislativo N° 1015	Unifica los procedimientos de las comunidades campesinas y nativas de la sierra y de la selva con las de la costa para mejorar su producción y competitividad agropecuaria, pero que al facilitar la transferencia de sus tierras pone en riesgo su existencia	CI
Normas sobre incentivos al sector agrario-forestal		
Ley N° 26505	Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas	CI
Decreto Legislativo N° 653 del 1 de julio de 1991	Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Agrario	GE

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación de la página anterior)

Instrumento legal	Título-Asunto	Catg.
Decreto Supremo N° 0048-91-AG ... 1991	Reglamento de la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Agrario	GE
Ley N° 28852 del 26 de julio de 2006	Ley de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y Agroforestería	GE
Normas institucionales de la autoridad forestal nacional³		
Decreto Ley N° 25902	Título V de la Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura	IN
Decreto Supremo N° 002-2003-AG	Reglamento de Organización y Funciones del INRENA y sus modificatorias	IN
Resolución Jefatural N° 213-2004-INRENA	Manual de Organización y Funciones del INRENA	IN
Decreto Supremo N° 014-2004-AG	Texto único de Procedimientos Administrativos del INRENA	IN
Decreto Supremo N° 035-2000-AG del 12 de julio de 2000	Encarga al INRENA de la organización, implementación y conducción a nivel nacional de registros relacionados con recursos forestales y de fauna silvestre	IN
Resolución Jefatural N° 041-2003-INRENA del 11 de abril de 2003	Formato para la elaboración de Reglamentos Internos que regirán los Comités de Gestión de Bosque	IN
Resolución Jefatural N° 215-2005-INRENA del 7 de septiembre de 2005	Reformula el documento "Lineamientos para el Fortalecimiento de las Concesiones Forestales con Fines Maderables – Setiembre 2005 a Diciembre 2006"	IN
Directiva N° 31-2007-INRENA-IFFS	Procedimiento para el reconocimiento de los Comités de Gestión de Bosque	IN
Decreto Supremo N° 011-2007-AG	Transferencia de facultades del INRENA a los Gobiernos Regionales	IN
Ley N° 27867 del 8 de noviembre de 2002	Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales	IN
Ley N° 27783 de 17 de julio de 2002	Ley de Bases de la Descentralización.	IN

Fuentes: INRENA. www.inrenea.gob.pe/iffs/iffs_blegal.htm

Ministerio de Agricultura - Portal Agrario: www.portalagrario.gob.pe/sintesis_normas.shtml

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - Base de datos de Legislación Indígena:

<http://www.iadb.org/sds/IND/ley/leyn/topicset.cfm?country=AR&topic=6&mark=1&lang=ES>

SPDA. Compendio de Legislación Forestal. SPDA. 2005.

3 Actualmente es el INRENA, pero se encuentra en plena modificación.

Anexo 2

Personas entrevistadas o que participaron de las reuniones colectivas del estudio “Análisis de los marcos legales para el manejo forestal por pequeños productores y comunidades en la Amazonia Peruana”

Apellido, Nombre	Ciudad	Institución	Función /Cargo	E-mail - Teléfono
CEDEPO, Katia	Pucallpa	GOREL	Sub-Gerencia de RRNN y Ambiente	dorcen76_@hotmail.com 57 5317
MUÑOZ, Alfonso	Pucallpa	GOREL	Sub-Gerencia de Proyectos	57 4408
COSTA, Carlos	Pucallpa	INRENA – ATFFS	Encargado de Concesiones	carloscosta85@hotmail.com - 57 4665
ROJAS, Carolina	Pucallpa	INRENA - ATFFS	Área de Permisos y autorizaciones	carolyrojas@gmail.com - 57 4665
CRISPÍN Sempertegui, Daniel	Pucallpa	PETT	Ingeniero de campo	
VIDAL, Domingo	Pucallpa	ORAU	Secretario	57 3469
GARCÍA, Eric	Pucallpa	APROFU	Coordinador	er0804@hotmail.com - 59 0892
SÁNCHEZ, Samuel	Pucallpa	FECONAU	Representante	
ROJAS, Marcos	Pucallpa	FECONADIP	Presidente	
TAPUYAMA, Carlos	Pucallpa	ORDIM	Encargado de la Presidencia	
VÁSQUEZ, Raúl	Pucallpa	PRO NATURALLEZA	Director de Campo	rvasquez@pronaturaleza.org.com - 59 0391
SANTIAGO, Pío	Pucallpa	AIDER	Coordinador Regional	Pucallpa@aider.com.pe - 60 0024
SEMIZO, Jaime	Pucallpa	IBC	Coordinador Oficina Pucallpa	semizo@hotmail.com - 57 2688
FILOMENO, Leonardo	Pucallpa	FONDEBOSQUE	Coordinador Regional	leotropi@yahoo.com59 - 59 1554
PADILLA Yepez, Augusto	Pucallpa	UNIA	Ing. Agrónomo	
FLORES Saenz, Otto	Pucallpa	UNIA	Sociólogo	
SOUDRE, Manuel	Pucallpa	IIAP	Encargado Área Forestal	
VILLAFUERTE, Jorge	Pucallpa	UNIA	Presidente de la Comisión Organizadora	
RIVERO Torres, Luisa	Pucallpa	UNIA	Ing. Forestal	59 6912

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación de la página anterior)

Apellido, Nombre	Ciudad	Institución	Función /Cargo	E-mail - Teléfono
CASTILLO Quiliano, Andrés	Pucallpa	UNIA	Ing. Forestal	
BALDOCEDA, Roly	Pucallpa	UNIA	Docente e Investigador	
CHAMBERGO, Antonio	Pucallpa	Forestal Cabrera	Asesor	
ROMERO, Carlos	Pucallpa	APROFU		
ARCE, Rodrigo	Pucallpa	IIAP Bosques Inundable		rarcerojas@yahoo.es - 57 3732
CORTEGANO Chota, Betsabeth	Iquitos	INRENA	Área de Control Forestal	becorteg@hotmail.com
VILLACORTA Albarracín, Lellys	Iquitos	INRENA	Control	065- 223207
LUNA del Pozo, Patricia	Iquitos	Gerencia RRNN y Gestión del Medio Ambiente /GOREL	Secretaría Técnica	
SARMIENTO Valenzuela, Gloria	Iquitos	Proyectos Apoyo PROCREL	Abogada – Asesora	gsarmientov@yahoo.es
MOYA Ibáñez, Luis Alberto	Iquitos	INADE	Asesor	Luchomoya75@hotmail.com
DEL ÁGUILA Lozano, Marco Antonio	Iquitos	PETT	Jefe Regional	loreto@pett.gob.pe
ARTOLA León, Jorge	Iquitos	PETT	Abogado	
RODRÍGUEZ Gayas, Adela	Iquitos	AIDSESP	Representante	oraidesep2@yahoo.com
MOZOMBITA Jabá, Juan	Iquitos	Comunidad Cantón Bajo Amazonas	Dirigente	
CUTIMAYumbato, Francisco	Iquitos	Comunidad Cantón Bajo Amazonas	Dirigente	
HUANIRI, Zulmira	Iquitos	Comité de Mujeres Campesinas y Nativas de la Provincia Maynas	Presidente	cmcnmp@yahoo.es
DÍAZ Manama, Jaler	Iquitos	COPAPMA	Presidente	wisalo48@yahoo.com
VALENCIA, Ricardo	Iquitos	APA	Coordinador	ongapa@terra.com.pe
PACHECO, Teddy	Iquitos	GRMB	Coordinador	fortaleza53@yahoo.es
MAX González, Estanislao	Iquitos	ACOFREL	Dirigente	estanislaoamax@hotmail.com

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación de la página anterior)

Apellido, Nombre	Ciudad	Institución	Función /Cargo	E-mail - Teléfono
RÍOS, Lincoln	Iquitos	CEDIA	Representante	
PANDURO, Abraham	Iquitos	AECI – Araucaria 21	Asesor	
NORIEGA, Javier	Iquitos	PRONATURALEZA	Coordinador	noriega108@hotmail.com
MACAULEY, Paul	Iquitos	Red Ambiental	Coordinador	
VELA Linares, Víctor Raúl	Iquitos	R.N Pacaya Samiria	Técnico Subproyectos	
SUÁREZ Alvites, Haydee	Iquitos	Consultora independiente	Ex asesora de SNV e INRENA	hsuarezal@yahoo.com
ESPIRITU Pesantes, Jorge Miguel	Iquitos	UNAP	Decano de Facultad de Ciencias Forestales	jmespirtupe@hotmail.com
VIDALÓN, Marcos	Iquitos	IIAP	Asesor Proyecto Focal Bosque	aceitecaspi@yahoo.es
ÁLVAREZ A., José	Iquitos	IIAP	Investigador Proyecto Nanay	j Alvarez@iiap.org
GONZÁLEZ H., Andrea	Iquitos	IIAP	Investigador RN Allaphuayo	
MEZA Castro, Rafael	Iquitos	IIAP	Asesor Proyecto Focal Bosque	rafo_mc@hotmail.com
SALAZAR Vega, Ángel	Iquitos	IIAP	Coordin. Proy. Focal Bosque	asalazar@iiap.org.pe
VACALLA Ochoa, Faustino	Iquitos	IIAP	Investigador Proy. Focal Bosque	aceotecaspi@yahoo.es
CORNEJO Arana, Carlos	Iquitos	IIAP	Asesor Proy. Biodamaz	ccornejo@iiap.org.pe
CURUCHAGA, Roxana	Lima	OSINFOR		
SCHEUCH, Helmut	Lima	OSINFOR		hischeuch@yahoo.com
MARTÍNEZ, Javier	Lima	INRENA		jmartinez@inreنا.gov.pe
RETAMOZO, Lourdes	Lima	INRENA		lretamozo@inreنا.gov.pe
OCAÑA, Julio	Lima	DEVIDA		jocana@devida.gov.pe
LÓPEZ, Roberto	Lima	DEVIDA		
SUÁREZ de Freitas, Gustavo	Lima	MINAG		
LLAP, Jon	Lima	INRENA		
VÁSQUEZ, Nilda	Lima	MINAG		emperatrizh@yahoo.es
NUGKUAG, Danny	Lima	AIDSESP	Asistente Legal	

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación de la página anterior)

Apellido, Nombre	Ciudad	Institución	Función /Cargo	E-mail - Teléfono
JUMANGA, Hilder	Lima	AIDSESP	Asistente Legal	
GAVIRIA, Alfredo	Lima	CEDIA	Director de Proyectos Monitoreo y Evaluación	cedia@ccedia.org.pe
RAMÍREZ, Yolanda	Lima	AIDER		yoravi@terra.com.pe
BALDOVINO, Silvana	Lima	Especial Titulación		
LOMBARDI Indacochea, Ignacio	Lima	GNF		ilombardji@lamolina.edu.pe
ARCE, Javier	Lima	UNALM		
OJEDA, Wilfredo	Lima	UNALM		wojeda@lamolina.edu.pe
GALARZA, Elsa	Lima	Universidad del Pacífico		
ROMERO, Marco	Lima	INRENA		
LIZÁRRAGA, Edgardo	Lima	INRENA-COATCI		
ANDALUZ, Carlos	Lima	Pro Terra		proterra@proterra.org.pe
PEÑAHERRERA, Teddy	Lima	WWF-Perú		teddi@wwfperu.org.pe
OTÁROLA, Erasmo	Lima	WWF-Perú		erasmo.otarola@wwfperu.org.pe
ESPINOZA, Roberto	Lima	WWF-Perú	Líder Proyecto FORIN	respinoza@wwfperu.org.pe
CARDOZO Soarez, Jorge	P. Maldonado	Colegio de Ingenieros	Representante	jcardozo007@yahoo.es
PAREJA Auquipata, Víctor	P. Maldonado	GOREMAD	Supervisor	vpareja@hotmail.com
MICHE Merino, Williams	P. Maldonado	GOREMAD GRRNNGMA	Subgerente	micheforestal@hotmail.com
GONZÁLEZ Gamara, David	P. Maldonado	UNSAAC	Director Institucional	Ogonzalezgamarra@gmail.com
PEINADO Martínez, Jorge	P. Maldonado	DRA -MAD	DPA	jpeinado71@hotmail.com
ROSALES Solórzano, Emer Ronald	P. Maldonado	UNAMAD	Jefe FIFMA	errs1973@yahoo.com.mx
LABARTHE H., Humberto	P. Maldonado	INRENA	Administrador Técnico	Hlfmadera-peru@yahoo.es
HUAMÁN Calderón, Celin	P. Maldonado	INRENA	Encargado Concesiones	celim322@yahoo.es
VÁSQUEZ Zantelo, Teléfono	P. Maldonado	IIAP	Investigador	tvasequez@yahoo.es
CONDO Huilca, Mauro	P. Maldonado	GOREMAD -GRAE	Subgerente	mcondo7@yahoo.es

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación de la página anterior)

Apellido, Nombre	Ciudad	Institución	Función /Cargo	E-mail - Teléfono
VILLAGARAY Hurtado, Ernesto	P. Maldonado	GOREMAD –GRN	Gerente	arnesto-7@yahoo.com
ROBLES, Flor de María	P. Maldonado	SNV	Economista, Asesora SNV	froblesbarreto@snnvworld.org
FLORES del Castillo, Juan Carlos	P. Maldonado	ACCA	Directora	jcfloros@conservacionamazonica.org
GARCÍA Valderrama, Arnaldo	P. Maldonado	GGB de las Piedras	Presidente	gva492001@yahoo.es
ZEGARRA Chávez, Vilma	P. Maldonado	ASCART	Presidente	ascart2003@yahoo.com
ASTOCAZA Pérez, Oscar	P. Maldonado	RONAP	Coordinador	ronap.2001@yahoo.com
MIRANDA Pacheco, Wilson	P. Maldonado	ACOTAMA	Presidente	
VELIZ, Ángel Félix	P. Maldonado	BSD	Coordinador	agfeliz@hotmail.com
PONCE Mariños, María Elizabeth	P. Maldonado	CESVI / Trees Perú	Coordinadora	mareliponce@gmail.com
FLORES Baca, Nereida	P. Maldonado	CESVI / FORIN	Especialista Forestal	nfloros18@hotmail.com
ARENAS Cardó, Antonio	P. Maldonado	CESVI / OG – 6	Coordinador	aarana@catie.ac.cr
GARCÍA Figueroa, Fátima	P. Maldonado	SPDA	Coordinador	fgfigueroa@gmail.com
SEGOVIA, Frank	P. Maldonado	Ex -FONDEBOSQUE		

Anexo 2 (Continuación)

Pequeños productores entrevistados

Apellido, Nombre	Cargo o condición
Comunidad Roboya (Etnia Shipibo-Konibo), Distrito Padre Márquez, Ucayali	
LÓPEZ Sánchez, Daniel	Comunero
Comunidad Apoyan (Etnia Shipibo-Konibo), Distrito Padre Márquez, Ucayali	
LÓPEZ Castro, Leonardo	Jefe Comunal
LÓPEZ Maynas, Jaime	Comunero
CAYRUNA, Mario	Comunero
Comunidad Nuevo Saposoa (Etnia Shipibo-Konibo), Distrito Callería, Ucayali	
CAURUMA Cauper, Teddy	Jefe Comunal
CAURUMA Fasabi, Miguel	Presidente de Salud
CAURUMA Cauper, Larry	Comunero
CAURUMA Cauper, Ruth	Comunera
GARCÍA Mori, Rosita	Comunera
ROJAS Shapiama, Ángel	Comunero
CANAYO García, Jacinto	Comunero
RAMÍREZ Dávila, Daniel	Comunero
CANAYO Bardales, Teófilo	Comunero
HUAYA Pandero, Thomas	Comunero
CAUPER Cauruma, Luis	Comunero
Comunidad Panaillo (Etnia Shipibo-Konibo), Distrito Callería, Ucayali	
PINEDO Ochavano, Roberto	Sub-Jefe Comunal
INUMA Inuma, Edgardo	Teniente Gobernado
BARBARÁN García, Zoila	Vocal Vaso de Leche
PAREDES Mera, Ernesto	Presidente APAFA
OCHAVANO García, Delia	Comunera
MAGÍN García, Lucía	Comunera
CANAYO Benitillo, Zoraida	Comunera
GARCÍA Ochavano, Delicia	Comunera
HERNÁNDEZ García, Judith	Comunera
BUENAPICO Macedo, Rosa	Comunera
FERNÁNDEZ Ancón, Rogelio	Comunero
GARCÍA Ahuanari, Elías	Comunero
GONZÁLES Bardales, Milca	Comunera
Comunidad Puerto Nuevo (Etnia Cacataibo), Distrito Irazola, Ucayali	
BOLÍVAR Maly, Ricardo	Comunero
MANZANO Rodríguez, Rictor	Comunero
AGREDA Torres, Ronald	Comunero
AGREDA Vásquez, Richard	Pdte. Asociación Evangélica
AGREDA Mendoza, Elmer	Ex-Jefe Comunal
HERMA Hoiler, Gladis	Presidenta Club de Madres
HERMA Gonzáles, Raúl	Comunero
HERMA Hoiler, Geiser	Comunero
BONZANO Vásquez, Enrique	Comunero

Anexo 3

Lista de participantes al Taller del Proyecto ForLive “Análisis del marco institucional para el manejo forestal por pequeños productores en la Amazonía Peruana” (Hotel Ariosto, Lima, 15 de noviembre de 2007)

Apellido, Nombre	Lugar de trabajo	Institución	Función /Cargo	E-mail - Teléfono
Aguiar, Ezequiel	Tarapoto	GORE San Martín	Asistente Técnico	arui_z@hotmail.com
Arce Rojas, Rodrigo	Iquitos	IIAP – Proyecto Bosques Inundables	Asesor	rarcerojas@yahoo.es
Baldovina, Silvana	Lima	SPDA	Programa Especial	sbaldoovino@spda.org.pe
Bazán, Elisbán	Tarapoto	AMPA - GORE San Martín	Extensionista	rosanatural_@hotmail.com
Camero, Pilar	Lima	WWF – Perú	Oficial de Política	pilar_camero@wwfperu.org.pe
Che Piu Deza, Hugo	Lima	DAR	Director Ejecutivo	hcheptiu@yahoo.es; hcheptiu@dar.org.pe
Colán, Violeta	Pucallpa	GIFOR	Investigadora	vcolan@terra.com.pe; cifor-peru@cgiar.org
Díaz Barba, Armando	Lima	UNALM	Profesor	diazbarba@lamolina.edu.pe
Gladys Lopez	Lima	CIP	Presidente Capit. Ingeniería Forestal	forestsol@terra.com.pe
Ignacio Lombardi	Lima	Cámara Nacional Forestal	Presidente	ilombardi@lamolina.edu.pe
Meza, Rafael	Iquitos	IIAP - Proyecto Focal Bosque	Asesor	rafo_nc@hotmail.com
Nalvarte Armas, Jaime	Lima	AIDER	Secretario Ejecutivo	jnalvarte@terra.com.pe; lima@aider.com.pe
Ocaña Vidal, Julio	Lima	DEVIDA	Especialista forestal	jocana@devida.gob.pe
Ojeda, Wilfredo	Lima	COFAFOPE	Coordinador	wilfredojeda@yahoo.es
Pablo Peña	Lima	SPDA	Especialista legal	ppena@spda.org.pe
Peñaherrera, Teddy	Lima	WWF – Perú	Oficial de Conservación	teddi@wwfperu.org.pe
Ramirez, Yolanda	Lima	AIDER	Especialista	Teddi.Penhaherrera@wwfperu.org.pe
Revoredo, Norma	Puerto Maldonado	GOREMAD	Gerente de RRNN y MA	yoravi@terra.com.pe
Ríos, Mario	Lima	Congreso de la República	Asesor técnico	nrevoredog@hotmail.com
Sabogal, César	Belém, Brasil	CIFOR	Investigador Asociado	mrios@congreso.gob.pe
Sánchez, Samuel	Lima	FECONAU	Presidente	csabogal@cgiar.org
Santiago Puertas, Pío	Pucallpa	AIDER	Técnico	sec.feconau@yahoo.es; sasam75@hotmail.com
Soria, Carlos	Lima	IBC	Asesor legal	pucallpa@aider.com.pe
Suárez de Freitas, Gustavo	Lima	--	Consultor	piossantiagopuertas@yahoo.es
Taufur, Irene	Lima	EDMAR	Asesora	carlossoria@ibcperu.org
Torreblanca, Roberto	Pucallpa	GOREU	Especialista de Gerente de RRNN	gsuarezdefreitas@hotmail.com
Torres Palomares, Robert	Lima	Congreso de la República	Asesor técnico	itaforanzualdo@yahoo.com
				roberto_torreblanca@yahoo.es
				rtorresp@congreso.gob.pe

Anexo 4

Problemas, deficiencias o vacíos del marco legal para el manejo forestal por pequeños productores y comunidades y su aplicación y propuestas para resolverlos, según los actores consultados

(En letra color marrón se incluyen opiniones expresadas por los actores locales consultados. En color fucsia se incluyen los comentarios de un representante del INRENA/IFFS)

PROBLEMA TAL COMO ES PERCIBIDO POR LOS ACTORES	PROPUESTAS DE LOS ACTORES PARA RESOLVER EL PROBLEMA
I. Diseño de las normas legales 1. Las normas no responden a la diversidad de actores sociales y sus realidades * En las normas hay una visión deformada o insuficiente de la realidad, habiendo excluido actores sociales, con el resultado que el marco legal no promueve o facilita el manejo forestal. * Las normas no responden a una política nacional forestal de largo plazo. <i>INRENA: La Ley 27308 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG, contienen propuestas de cambios y modernización en el reconocimiento de la diversidad de usos y usuarios del bosque, tienen un enfoque participativo y descentralizador; buscan la sustentabilidad, el control y la orientación hacia la efectividad de la gestión. Además, la LFFS fue objeto de consulta en cuatro audiencias públicas y un conversatorio de carácter internacional, mientras que el Reglamento fue elaborado en 15 grupos de trabajo en los que participaron representantes de las organizaciones de productores forestales, organismos estatales, ONG ambientalistas, el sector académico y de investigación, organizaciones de agricultores, industriales, comunidades nativas de la Amazonia, entre otros grupos pertinentes. En tal sentido, no se puede afirmar que no facilita el manejo forestal, lo que falta es su revisión para actualizarlos.</i>	1. Mayor participación de actores sociales en la elaboración de las normas * Construir el marco legal en base a la realidad * Mejorar el concepto de “participativo” en la elaboración de las normas legales * Mejorar la compatibilidad entre las leyes * Fomentar un cambio de actitud ligado a la valorización del bosque

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación de la página anterior)

PROBLEMA TAL COMO ES PERCIBIDO POR LOS ACTORES	PROPUESTAS DE LOS ACTORES PARA RESOLVER EL PROBLEMA
<p>2. Las modalidades de acceso al bosque no se adecuan a las realidades (o son excluyentes) de algunos actores sociales</p> <ul style="list-style-type: none">* Los ribereños no pueden acceder al uso legal de los bosques <p><i>INRENA: La ribera de las aguas son bienes naturales asociados al agua y, por lo tanto, la población ribereña no puede tener derecho legal a los bosques.</i></p> <ul style="list-style-type: none">* Las tierras en predios privados con bosques no se titulan* Las normas sobre Bosques Locales (BL) no son claras y como modalidad de acceso es poco atractiva <p><i>INRENA: En los BL el aprovechamiento de los recursos forestales maderables y diferentes a la madera está destinado fundamentalmente a satisfacer las necesidades directas de las poblaciones rurales. Los requisitos para su establecimiento se encuentran en el Reglamento de la LFFS. La norma es muy clara respecto a esta categoría, siendo otorgada a los Gobiernos Locales u organización local reconocida.</i></p> <ul style="list-style-type: none">* La modalidad de Venta de Vuelo Forestal no es atractiva para la mayoría de los pequeños o micro extractores	<p>2a. Legalizar el acceso al bosque para las poblaciones ribereñas</p> <ul style="list-style-type: none">* Adecuar la Ley de Jurisdicción de la Marina <p>2b. Titular las áreas con bosque</p> <p>2c. Ampliar la participación en y la extensión de los Bosques Locales</p> <ul style="list-style-type: none">* Permitir que varios caseríos o comunidades participen de un mismo Bosque Local en un área en común* Ampliar en hasta las 5,000 hectáreas el área a ser concedida para BL <p>2d. Dar acceso directo y extraordinario a los extractores sin bosque (implica modificar el artículo 10 de la LFFS)</p> <ul style="list-style-type: none">* Otorgar descuento sobre el pago de derechos de aprovechamiento* Condicionar la modalidad de venta en pie del vuelo forestal a que el extractor cuente con equipo de transformación
<p>3. Criterios técnicos no apropiados para la producción maderera de pequeña escala</p> <ul style="list-style-type: none">* Sólo se permite el uso de motosierra con guía <p><i>INRENA: Está prohibido el uso de la motosierra, así como cualquier herramienta o equipo de efectos similares a ésta, para el aserrío longitudinal de todas las especies forestales con fines comerciales o industriales. Sólo se permite su empleo cuando las condiciones fisiográficas del área a intervenir sean comprobadamente dificultosas y el Plan de Manejo Forestal haya dado cuenta de ello.</i></p> <ul style="list-style-type: none">* Es mucho dejar como semilleros el 10% de árboles aprovechables* Problema con la aplicación de los diámetros mínimos* Diferencias en la forma de cubicar la madera y calcular los rendimientos	<p>3. Ajustar los criterios técnicos para el aprovechamiento maderable</p> <p><i>Para aprovechamiento de la madera:</i></p> <ul style="list-style-type: none">* No debe prohibirse el uso de motosierra para aserrío (CN: legalizarlo)* No se deberían dejar árboles semilleros por encima del DMC* Volver a la exigencia de aprovechar más especies* Promover planes de manejo forestal adaptativo* Dejar de lado los términos de referencia y formatos que no se aplican ni evalúan bien* El uso del factor de forma debe reducirse en 20%.* Debe haber la reposición como parte de las obligaciones para el concesionario

(Continúa en la página siguiente)

PROBLEMA TAL COMO ES PERCIBIDO POR LOS ACTORES

PROPUESTAS DE LOS ACTORES PARA RESOLVER EL PROBLEMA

INRENA: Existe la Tabla Oficial de Cubicación de Madera Rolliza

aprobada por Resolución Ministerial utilizada tanto por el INRENA como por el Extractor; para la cubicación de madera en troza. El uso de tablas o reglas no usuales es considerado infracción

4. Demasiadas exigencias para el aprovechamiento de productos forestales no madereros (PFNM)

- * No hay normas o lineamientos para la mayoría de los PFNM
- * Planes de manejo complejos y costosos
- * Términos de referencia para castaña no se adaptan a las Comunidades Nativas

- * Reglamentación para exportación de productos forestales no está clara
 - * Permisos y licencias dificultan cuando se quiere trabajar a mayor escala
- INRENA: Las concesiones forestales con fines no maderables se otorgan a exclusividad, no pudiendo otorgar otras concesiones, permisos o autorizaciones sobre la misma área a terceros. El aprovechamiento de sus productos se da de acuerdo a la normatividad vigente y no existe demasiada exigencia. El valor del derecho de aprovechamiento de productos forestales diferentes a la madera se fija mediante una norma.*

5. Demasiados requisitos legales y administrativos

- * Deficiencias de las propias normativas
- * Demasiados requisitos y pagos
- * No hay una clara tipificación de delitos e infracciones
- * Excesivo pago del DA a los pequeños extractores

INRENA: El aprovechamiento de los recursos forestales está sujeto al pago de un DA que se aplica, según corresponda, por: unidad de superficie, especie, volumen, tamaño u otros parámetros. El citado pago se encuentra normado en la legislación forestal vigente.

- * No se incluyeron los aspectos institucionales para su adecuada implementación

4a. Adaptar los Términos de Referencia para PFNM

- * Los términos de referencia para PFNM deberían dar un marco general
- * Definir criterios para desarrollar lineamientos y términos de referencia para especies no maderables
- * Adecuar los términos de referencia para castaña

4b. Establecer normas para la conservación

5. Reducir las restricciones o requisitos legales y administrativos

(Continuación de la página anterior)

PROBLEMA TAL COMO ES PERCIBIDO POR LOS ACTORES

PROPUESTAS DE LOS ACTORES PARA RESOLVER EL PROBLEMA

INRENA: Como organismo Público Descentralizado, el INRENA presta servicios que califican como procedimientos administrativos, según lo establece la Ley 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General, que señala los procedimientos administrativos en su TUPA.

6. Incompatibilidad entre las leyes

* Falta de articulación con otros instrumentos normativos

INRENA: Se debe definir qué leyes, porque en la Ley 27308 se norma, regula y supervisa el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales, compatibilizando su aprovechamiento con la valoración progresiva de los servicios ambientales del bosque, en armonía con el interés social, económico y ambiental de la nación.

II. Aplicación de las normas legales

7. Largo y complejo proceso de titulación

* CCNN tienen problemas de titulación (p.ej., los planos de sus territorios elaborados con base en azimuts y distancias no es aceptado por INRENA, que exige que los planos estén en un sistema con coordenadas UTM)

* Hay superposición de derechos en los predios agrícolas

INRENA: En los procedimientos de adjudicación de tierras rústicas y eriazas ubicadas en zona de Selva y Ceja de Selva, la dependencia del Ministerio de Agricultura encargada del programa de formalización de la propiedad rural, previamente a la emisión de la resolución de adjudicación, solicitará la opinión al INRENA, quien indicará que las tierras materia de regularización se encuentran comprendidas dentro de los recursos forestales o áreas naturales protegidas. Asimismo, la IFFS ha delegado a las ATFFS que tengan competencia dentro del ámbito correspondiente a las Zonas de Selva y Ceja de Selva, la facultad de emitir opinión sobre la clasificación de tierras rústicas y eriazas ubicadas en dichas zonas; así como la superposición de éstas con los bosques de producción permanente y otras categorías del Ordenamiento Forestal, para lo cual recibirán el apoyo del PETT.

7. Simplificar y agilizar el proceso de titulación

* El Estado debe definir una forma de formalización de la tenencia de la tierra controlando y dando principios generales de manejo

* Priorizar el ordenamiento territorial como marco legal para definir acuerdos sobre uso y acceso al recurso

* Agilizar el proceso de titulación de la tierra

* Simplificar y unificar el proceso de titulación

* La banca y las instituciones de seguro deben poder reconocer el documento que da posesión sobre tierras boscosas

(Continúa en la página siguiente)

PROBLEMA TAL COMO ES PERCIBIDO POR LOS ACTORES	PROPUESTAS DE LOS ACTORES PARA RESOLVER EL PROBLEMA
<p>8. Excesiva burocracia para los trámites documentarios y la aprobación de los planes de manejo, las autorizaciones o los permisos</p> <ul style="list-style-type: none">* No se cumplen los plazos* Rigidez/excesos en la aplicación de las normas* Funcionarios sobrecargados de trabajo* Desorden con la documentación* Costo excesivo* Abusos de autoridad* No se da un buen servicio de atención* Hay corrupción, impunidad y malas prácticas de algunas empresas o madereros* Hay falta de orientación y apoyo del Estado* Se piden muchos trámites o requisitos para sacar permisos de aprovechamiento* No se aplican los descuentos al pago del derecho de aprovechamiento (DA) por las áreas no aprovechadas en las concesiones forestales* Demoras en la aprobación de los planes operativos y los permisos <p><i>INRENA: El acceso al bosque se facilita mediante concesiones, autorizaciones y permisos; por lo tanto, no existe inseguridad de las actividades productivas. Las condiciones generales para el aprovechamiento del recurso son: compatibilidad con el ordenamiento territorial, planes de manejo elaborados y aprobados por la autoridad competente, pagos de derecho de aprovechamiento, utilización del recurso para fines autorizados, y la presentación de informes fidedignos y oportunos.</i></p> <p><i>INRENA: Las funciones administrativas del INRENA se basan en el Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA, que actualmente se encuentra en revisión.</i></p>	<p>8a. Flexibilizar la aplicación de las normas</p> <ul style="list-style-type: none">* Realizar un análisis de la informalidad para la actividad forestal* Mejorar los procesos del Estado para ajustarlos a la realidad de los distintos actores en la Amazonía* Establecer disposiciones internas que describan los diferentes procesos y la documentación exigida para los trámites, dejando un margen para una aplicación más flexible de las normativas* Revisar los cobros directos y sobre costos* Implantar el silencio administrativo* Reducir los requisitos para otorgar los derechos de uso para las comunidades* Reducir lo más posible las restricciones legales y administrativas exigidas a las CCNN y darles facilidades para que ellas mismas manejen sus bosques. Que los planes de manejo y otros permisos no sean muy caros y sea rápido obtenerlos* Simplificar las exigencias y trámites necesarios para las autorizaciones en los predios agrícolas* Da mayores facilidades a los agricultores para beneficiarse de los árboles de su misma parcela y sacar libremente cuando sea para autoconsumo* Exonerar a los parceleros de pago de impuestos de extracción de madera <p>8b. Bajar el pago por el DA a los pequeños extractores</p> <ul style="list-style-type: none">* Pagar por POA y no por toda el área* Revisar el pago por el derecho de aprovechamiento* Dar mayor facilidad en la aprobación de los POAs* Ofrecer mayor capacitación para el manejo y la gestión en las concesiones

(Continúa en la página siguiente)

PROBLEMA TAL COMO ES PERCIBIDO POR LOS ACTORES

PROPUESTAS DE LOS ACTORES PARA RESOLVER EL PROBLEMA

<p>8c. Capacitar a los funcionarios del INRENA</p> <ul style="list-style-type: none">* Sensibilizar y capacitar de manera más - permanente a los funcionarios <p>8d. Aumentar y mejorar la oferta de capacitación y asistencia técnica a los actores sociales</p> <ul style="list-style-type: none">* Ofrecer a las CCNN capacitaciones sobre leyes y normas orientadas al aprovechamiento forestal y también sobre las leyes para los indígenas* Crear o fortalecer la capacidad de las CCNN para el manejo y la gestión forestal - Dos formas: i) aumentando y mejorando la oferta de capacitación y asistencia técnica; y b) capacitando promotores de las mismas comunidades* Ofrecer a los parceleros capacitación en legislación forestal y para hacer un buen aprovechamiento forestal	
<p>9. Deficiente supervisión, fiscalización y control</p> <ul style="list-style-type: none">* Inadecuada logística institucional* Los acuerdos entre comunidades y empresas son absolutamente asimétricos, existiendo un problema de trato desigual en la relación entre las partes, donde el empresario o maderero abusa de la comunidad* Los permisos se usan indebidamente <p><i>INRENA: El Plan Operativo Institucional (POI) - 2007 del INRENA, y por ende las actividades de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre y sus Direcciones de Línea, tienen como prioridad la tarea de "supervisión de actividades forestales y de fauna silvestre, proyectos y otros". Actualmente se viene realizando supervisiones a las parcelas de corta anual de los planes de manejo forestal de los diferentes permisos de aprovechamiento forestal en comunidades nativas y concesiones forestales maderables.</i></p>	<p>9a. Mejorar la fiscalización y el control por el INRENA</p> <ul style="list-style-type: none">* La fiscalización debe darse desde el lugar de extracción hasta los centros de procesamiento* Desarrollar y aplicar un mecanismo para que INRENA tenga mayor presencia en las áreas y llegue más al usuario del bosque* Mejorar la comunicación con las garitas* Controlar los documentos de declaración jurada* Mejorar las bases de datos del INRENA* Fortalecer mecanismos de participación ciudadana y vigilancia* Catastrar a los extractores sin bosque* Organizarse a nivel de caserío en la modalidad de rondas o grupo de personas que hacen vigilancia <p>9b. Apoyar que se den relaciones justas entre comunidades y empresas</p> <ul style="list-style-type: none">* Que la misma comunidad tenga su garita* Facilitar procesos en las comunidades para que tengan un mayor control sobre la gestión de sus recursos y frenar la corrupción de sus dirigencias

PROBLEMA TAL COMO ES PERCIBIDO POR LOS ACTORES

10. Escasa efectividad de las sanciones

- * Denuncias de tala ilegal demoran mucho en ser atendidas. Las autoridades competentes no hacen caso a sus denuncias
- * Existe mucha impunidad
- * Oportunismo de algunos actores
- * Hay invasión de concesiones

INRENA: Cuando los titulares de derechos de concesión forestal cometen fines maderables y de Permisos de Aprovechamiento Forestal cometen alguna infracción a la LFFS, su Reglamento y demás disposiciones complementarias, la OSINFOR y la IFFS enmarcan dicha conducta antijurídica en alguno de los supuestos previstos en la legislación forestal y aplican las sanciones administrativas establecidas, como son: multas, decomiso del producto, inhabilitaciones, entre otras. De configurarse alguna de las causales de caducidad previstas en la legislación, ésta podrá ser declarada por el órgano competente con la consecuente resolución del contrato o permiso. Asimismo, el INRENA, a través de la Oficina de Asesoría Jurídica, ha elaborado una propuesta de modificación del artículo 10° del Código Penal, que busca tipificar como delito la destrucción, quema, tala, en todo o en parte, de bosques u otras formaciones vegetales naturales o cultivadas, sin contar con el contrato de concesión, autorización, permiso o autorización de la autoridad competente, así como quien la promueve o financia será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de tres ni mayor de ocho años. Además, establece como agravante cuando el delito se cometa en territorios sensibles a causa de la afectación a la salud y a la vida humanas, como en las Reservas Territoriales del Estado a favor de grupos étnicos en

PROPUESTAS DE LOS ACTORES PARA RESOLVER EL PROBLEMA

- * Apoyar a las comunidades en la elaboración, implementación y control de contratos con terceros

10a. Mejorar la aplicación de sanciones

- * Aplicar sanciones ejemplares

10b. Promover mecanismos de control social

- * Fomentar el control social.
- * INRENA debe usar el correo electrónico o el fax para notificar
- * Revisar y controlar las políticas de los grupos religiosos
- * Cambiar a los funcionarios del INRENA que piden o reciben coimas

PROBLEMA TAL COMO ES PERCIBIDO POR LOS ACTORES

aislamiento voluntario y contacto inicial o territorios que contengan especial diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico que hayan sido declarados. Áreas Naturales Protegidas o estén vedados para la extracción forestal.

11. Escasa difusión de las normas y procedimientos

INRENA: La institución ha impartido diferentes cursos y talleres a nivel nacional sobre las normas legales vigentes y sus procedimientos.

PROPUESTAS DE LOS ACTORES PARA RESOLVER EL PROBLEMA

- 11. Mejorar la difusión de las normas legales y sus procedimientos
 - * Ampliar la capacitación y difusión sobre la normativa forestal, los procedimientos, la parte técnica y la asesoría jurídica
 - * Diseñar y aplicar un programa de difusión de la normativa forestal y sus procedimientos
 - * Realizar campañas de concientización.

III. Marco institucional

12. Funciones administrativas inefectivas del INRENA y de otras instituciones vinculantes

12. Mejorar la gestión administrativa del INRENA

- * Mayor apertura para dialogar
- * Falta una visión más productiva y no de represión
- * Fortalecer sus responsabilidades para aplicar infracciones
- * Establecer mecanismos de acceso más flexibles, adecuados y rápidos para que se haga manejo
- * Documentar los procesos y procedimientos administrativos
- * Tercerizar funciones del INRENA
- * Diseñar alternativas para evitar el “blanqueo” de madera
- * Establecer programas continuos para el desarrollo de capacidades de sus funcionarios
- * Dar un mejor servicio de atención al usuario

13. Débil institucionalidad forestal

Debilidad institucional en el sector forestal

- * Debilidad y pérdida de credibilidad sobre las organizaciones
- * Visiones diferenciadas sobre el bosque
- * Existe un desajuste estructural entre los planes de modernización y la real capacidad institucional (INRENA)

13a. Apoyar el desarrollo de capacidades locales de gestión

- * Mejorar la actuación institucional: institucionalizar la participación de otros actores y grupos de interés
- * Desarrollar un trabajo interinstitucional sobre la base de una coordinación entre todos los sectores involucrados en el manejo forestal

PROBLEMA TAL COMO ES PERCIBIDO POR LOS ACTORES	PROPUESTAS DE LOS ACTORES PARA RESOLVER EL PROBLEMA
<ul style="list-style-type: none">* Las instituciones no están acumulando conocimiento ni difundiendo lo que se sabe* Desconfianza (p.ej. para crear BL)* CCNN tienen dificultades internas (problemas de gobernanza y organización). Además, no están unidas o integradas y hay demasiada inestabilidad de sus dirigentes* Pequeños extractores no están bien organizados* Pérdida de trascendencia y vigencia de las mesas de diálogo (MINDCF, que las Mesas Regionales se politizaron)* Organizaciones gremiales (ej. APIF, CNF), ONGs y universidades, no juegan más el papel de (co-) liderar el cambio <p><i>INRENA: Según la Ley de Presupuesto, no es posible nombrar al personal del INRENA. Los profesionales y las empresas asesoras que actúen de forma poco ética y presenten información falsa ante el INRENA son denunciados penalmente.</i></p> <p>14. Baja capacidad técnica en las regiones</p>	<p>13b. Fortalecer las organizaciones de productores</p> <ul style="list-style-type: none">* Fortalecer a las organizaciones políticas de las Comunidades Nativas.* Apoyar la organización de los pequeños extractores <p>14a. Fortalecer las capacidades a nivel regional y local</p> <ul style="list-style-type: none">* La regionalización debe llegar hasta el nivel local/municipal* El Gobierno Regional y el Gobierno Local debe ser el mecanismo ideal de coordinación a nivel regional/local* Se deben descentralizar no solamente las funciones sino también los recursos, incluyendo los profesionales* Los gobiernos Regional y Local deben jugar un papel promotor de propuestas para el desarrollo forestal regional y local* Los Gobiernos Regionales deben fortalecer sus cuadros profesionales, establecer y operar sistemas de información y difusión sobre los recursos y productos y fortalecer a las organizaciones productivas
<p>14b. Mayor articulación institucional a nivel regional y local</p>	

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación de la página anterior)

PROBLEMA TAL COMO ES PERCIBIDO POR LOS ACTORES	PROPUESTAS DE LOS ACTORES PARA RESOLVER EL PROBLEMA
<p>15. Actuación irresponsable de una parte de los profesionales forestales:</p> <ul style="list-style-type: none">* Hay ingenieros que cometen fraudes y otros actos irregulares* Las empresas asesoras cobran excesivamente, demoran mucho y hasta engañan* Muy pocos pueden cubrir los costos de denunciar	<p>15. Velar por una actuación ética y honesta de profesionales y por la efectiva aplicación de sanciones en los casos de irregularidades</p> <ul style="list-style-type: none">* El CIP debe exigir que los instrumentos de planificación sean bien elaborados y tomar las medidas para eliminar la falsificación de información* Los Gobiernos Regionales deben regular las actividades de empresas que prestan asesoría.
<p>16. Comités de Gestión de Bosques no llegaron a funcionar</p> <ul style="list-style-type: none">* Se forzó la formación de los CGB por intromisión de muchos actores, tornándose demasiado participativo e ineficaz* Hay un vacío institucional con los CGB* INRENA no apoyó a los CGB	<p>16. Apoyar el funcionamiento de los CGB</p> <ul style="list-style-type: none">* Trabajar más en la legalidad del CGB* Fortalecer los CGB para que sean las estructuras donde puedan funcionar la extensión y asistencia técnica, reforzando el autocontrol.
IV. Políticas de fomento para el manejo forestal por pequeños productores y comunidades	
<p>17. No hay una clara política de fomento al sector</p> <ul style="list-style-type: none">* Falta de una política de Estado hacia el sector forestal y bajo interés político hacia el pequeño productor	<p>17. Utilizar la ENDF como ...</p> <ul style="list-style-type: none">* Evaluar el avance de la ENDF* Debatir a nivel regional sobre el marco social que se requiere para manejar los recursos naturales
<p>18. Escasa información y oportunidades para capacitación</p> <ul style="list-style-type: none">* Esfuerzos limitados de capacitación para el manejo forestal (sólo llegan a una fracción de los usuarios, fueron de poca continuidad y muy sesgados a la parte forestal técnica u operacional)	<p>18. Facilitar el acceso a información</p> <ul style="list-style-type: none">* Realizar capacitaciones móviles, desplazándose con cierta periodicidad* Apoyar la capacitación a través de los Comités de Gestión de Bosques* Rescatar el proyecto de la CNF de generar capacidades con conce- sionarios, a fin de generar o fortalecer sus capacidades para la gestión y el autocontrol
<p>19. Escasa asistencia técnica para el manejo forestal por los pequeños productores y comunidades (restringida a unos pocos proyectos financiados por la cooperación internacional con participación de las ONG o el sector privado)</p>	<p>19. Establecer un programa de extensión</p> <ul style="list-style-type: none">* El Estado debe actuar como promotor de un programa de extensión para asesorar a las comunidades y pequeños productores, buscando alianzas con los Gobiernos Regionales, los CGB e instituciones como INIA, IIAP y las universidades

(Continúa en la página siguiente)

PROBLEMA TAL COMO ES PERCIBIDO POR LOS ACTORES

PROPUESTAS DE LOS ACTORES PARA RESOLVER EL PROBLEMA

<p>20. Dificil acceso a financiamiento</p> <ul style="list-style-type: none">* El Estado no cuenta con una política de <u>incentivos</u> para los pequeños productores. Además, las entidades <u>financieras</u> no financian al pequeño productor	<ul style="list-style-type: none">* El Estado debe dar las condiciones a las comunidades y los pequeños productores para fortalecer la cadena productiva y obtener un mayor valor agregado de los recursos forestales* Rescatar experiencias buenas de extensión que se han tenido <p>20a. Facilitar el acceso a financiamiento (crédito)</p> <ul style="list-style-type: none">* Otorgar incentivos para capitalizar a los productores y permitir que se desarrolle la cadena de producción y se genere valor agregado* Crear modalidades de financiamiento que permitan capitalizar al pequeño productor* Establecer créditos con bajos intereses para los extractores formalizados* Acomodar el crédito forestal al ciclo de la actividad extractora.* Promover que los productores se asocien para facilitar su acceso a oportunidades de crédito* Elaborar una estrategia regional que considere un programa de micro-crédito del Gobierno Regional para la reforestación en tierras degradadas* Fomentar la asociación para las actividades de reforestación, con el liderazgo del MAG o los Gobiernos Regionales* El Estado debe motivar a inversionistas para la silvicultura comercial con especies de rápido crecimiento <p>20b. Apoyar el desarrollo de la cadena productiva y el acceso a mercados</p> <ul style="list-style-type: none">* Las instituciones estatales deben promover el financiamiento y la creación de mercados justos* Recibir ayuda financiera para los trabajos de aprovechamiento forestal* Facilitar un mayor acceso de las comunidades a información de precios y al proceso de formalización* Dar un trato preferencial a los productos de las comunidades* Crear un fondo rotatorio al que las comunidades puedan acceder* Recibir financiamiento para sus actividades forestales* Facilitar el acceso a crédito
--	--

Anexo 5 Nombres científicos de las especies de plantas citadas en el texto

Nombre común	Nombre científico	Familia
Aguaje	<i>Mauritia flexuosa</i> L. f.	Palmae
Andiroba	<i>Carapa guianensis</i> Aubl.	Meliaceae
Bolaina	<i>Guazuma crinita</i> C. Martius (<i>G. rosea</i> Poeppig)	Sterculiaceae
Camu-camu	<i>Myrciaria dubia</i> (H.B.K.)	Myrtaceae
Caoba	<i>Suitenia macrophylla</i> King	Meliaceae
Capirona	<i>Calycophyllum spruceanum</i> (Benth.) K. Schum.	Rubiaceae
Castaña	<i>Berberlletia excelsa</i> Humb. & Bonpl.	Lecythidaceae
Catahua	<i>Hura crepitans</i> L.	Euphorbiaceae
Cedro	<i>Cedrela odorata</i> Ruiz & Pav.	Meliaceae
Cumala	<i>Virola</i> sp. / <i>Iryanbera</i> sp.	Myristicaceae
Estoraque	<i>Myroxylon balsamum</i> (L.) Harms	Fabaceae
Nogal	<i>Juglans neotropica</i> Diels	Juglandaceae
Sangre de grado	<i>Croton dracunculoides</i> Muell. Arg	Euphorbiaceae
Shihuahuaco	<i>Dipteryx micrantha</i> Harms	Fabaceae
Yarina	<i>Phytelephas macrocarpa</i> Ruiz & Pav.	Palmae

ForLive

