

Este boletín es una iniciativa del Observatorio Tierra y Derechos del Centro Peruano de Estudios Sociales. En esta edición, encuentra un artículo sobre el relanzamiento de las concesiones forestales.

Relanzamiento del patrimonio forestal: los vacíos que hace falta cubrir

Si se conducen con éxito las reformas que viene impulsando el gobierno tanto en el plano normativo como en el institucional¹, en el corto y mediano plazo, el patrimonio forestal de Perú estaría en capacidad de cumplir un papel destacado dentro de las estrategias de desarrollo económico, social y ambiental del país. Si esto sucede, los resultados serían auspiciosos para el país, tomando en cuenta no solo los múltiples servicios que ofrece nuestro patrimonio forestal (v.g. alimentos, madera, captura de carbono, etc.), sino también el histórico papel secundario que por décadas ha desempeñado el sector forestal en comparación al rol estelar de la minería o incluso de la agroindustria.

Sin embargo, para que lo expresado anteriormente no sea capitalizado solo por la gran inversión privada, y que los beneficios se extiendan al común de la población rural, es necesario que se resuelvan algunas cuestiones previas. Las principales se encuentran relacionadas a la debilidad de la información actual sobre nuestro patrimonio forestal; al potencial desequilibrio entre los derechos de concesionarios y propietarios privados frente a los de comunidades nativas y campesinas respecto al acceso y uso de los recursos y servicios forestales; y finalmente, al destino que tendrá dentro de la política nacional forestal el área deforestada o degradada principalmente por acción del hombre.

En ese sentido, este artículo busca ahondar en la discusión de estos temas a

partir de las siguientes preguntas: (1) ¿cuál es realmente nuestro patrimonio forestal?, (2) ¿qué derechos se hallan inmersos dentro del dominio forestal?, (3) ¿bajo qué modalidades se puede explotar el patrimonio forestal? y (4) ¿cuál debe ser el destino de las áreas deforestadas o degradadas?

1. Patrimonio forestal del Perú

Pese a que el gobierno sostenga en documentos oficiales (MINAGRI, s.f.) que el potencial forestal del Perú comprende 78,8 millones de hectáreas o que el 80% del territorio nacional tiene aptitud forestal, el hecho es que no existe información consistente y actual que respalde estas cifras ni tampoco forma de saber cuánto de este patrimonio forestal es recomendable aprovechar con fines comerciales o industriales.

Lo sostenido en primer lugar es fácil de advertir porque, independientemente de que el patrimonio forestal del Perú alcance las 78,8 millones de hectáreas o represente el 80% del territorio nacional (aproximadamente 102 millones de ha), ambas cifras son inactuales en tanto provienen de informes de la desaparecida Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN) de 1982 y de la FAO del año 2002. Asimismo, ambas cifras tampoco sopesan los pasivos ambientales que, solo para la Amazonía del Perú y al año 2000, se calculaban en un intervalo de 7,2 a 11 millones de hectáreas deforestadas (Dourojeanni et al., 2009). Y finalmente, también denotan la propensión de las autoridades estatales a no discriminar entre áreas de bosques, superficies de selva, tierras con aptitud forestal o para la protección, etc., dando la impresión que el total del patrimonio biológico y de ecosistemas del país puede ser objeto de intercambio comercial, cuando, en realidad, la legislación actual contempla espacios que resultan intangibles por su valor en la conservación de la diversidad biológica y demás valores asociados de



interés cultural, paisajístico y científico.

Lo segundo, es decir, la imposibilidad de conocer a cuánto asciende el patrimonio forestal que puede aprovecharse económicamente, responde, como es lógico, a la falta de información actual y general del sector forestal, pero, sobre todo, encubre un antiguo vicio del modelo económico de aprovechamiento de los recursos y servicios de los bosques.

Desde las primeras leyes de tierras de montañas de finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, la tradición jurídica ha englobado dentro de la disciplina forestal tanto a las tierras con aptitud para la producción forestal maderable y no maderable como a las tierras con aptitud para la protección o conservación de ecosistemas y formas de vida (CEPES, 2005). Una de las consecuencias negativas de esta orientación es que aún hoy nuestro país dependa del aprovechamiento económico de los bosques naturales primarios en lugar de las plantaciones forestales para sostener su industria forestal².

Lo que ocurrió durante la época de la explotación del caucho (particularmente en el siglo XIX)—cuando el cauchero recorría la Amazonía talando y destruyendo árboles a voluntad en lugar de desarrollar plantaciones permanentes de este producto, como en otras zonas caucheras— sigue ocurriendo a diferente escala en la actualidad cuando se aprecia que la industria forestal del país todavía depende del aprovechamiento de



LICENCIA
CREATIVE COMMONS
Algunos derechos reservados

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra bajo las condiciones siguientes:

- Debe reconocer los créditos de la obra
- Debe ser usada solo para propósitos no comerciales
- No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra

bosques primarios, en lugar de fomentar el uso de tierras con aptitud forestal para la instalación de plantaciones forestales o proyectos de reforestación industrial.

Mientras esa perniciosa tradición no cambie –a esto apuntan las leyes aprobadas en las dos últimas décadas para legislar por separado los recursos y servicios de los ecosistemas forestales (leyes N° 27308 y 29763) y los otros servicios asociados a las áreas naturales protegidas (ley N° 26834)³– seguiremos considerando dentro del patrimonio forestal comerciable a espacios de bosques naturales que en óptimas condiciones deberían servir para la conservación de la diversidad biológica o propósitos culturales y científicos.

2. Derechos subjetivos en el ámbito forestal

Si bien por tradición jurídica Perú no admite derechos de propiedad privada sobre el patrimonio forestal, no se puede negar que entre los derechos que sí están permitidos para usufructuar los recursos o servicios forestales del país, aquellos de naturaleza individual y comercial se encuentran en una situación de privilegio frente a los derechos de carácter colectivo o propósitos culturales, rituales y de subsistencia.

Lo afirmado anteriormente se constata, principalmente, por el hecho que los derechos forestales de carácter individual y comercial tienen reglas claras y predecibles a favor de los propietarios privados y de los inversionistas en el mercado forestal, mientras que los derechos colectivos y territoriales no gozan de estas facilidades.

Según la ley N° 29763, para comercializar los productos o servicios forestales ubicados dentro de una propiedad privada individual⁴, tomando en cuenta que el derecho del propietario se limita al suelo, básicamente se exige a este tramitar un permiso forestal y contar con un plan de manejo del área.

Por su parte, los inversionistas en el mercado forestal tienen a su disposición la posibilidad de obtener concesiones forestales en áreas de dominio público, de acuerdo a la ley N° 29763 y su predecesora, la ley N° 27308. Cabe resaltar que dichas concesiones son una modalidad de derecho real temporal y, por esa razón, pueden ser objeto de hipotecas, cedidos por su titular a favor de un tercero, e inscritos en los registros públicos.

Ninguna de esas facilidades es extensible a los derechos colectivos o territoriales. En primer lugar, porque los principales titulares de esta clase de derechos, es decir, las comunidades nativas y campesinas, se encuentran en una situación de desventaja respecto a los derechos de propietarios privados individuales. En segundo lugar,

porque para el ejercicio de sus derechos en el ámbito forestal, las comunidades campesinas y nativas requieren contar con un título de propiedad cuya oportunidad y forma de entrega la determina el propio gobierno. Y en tercer lugar, porque el tratamiento legal de los derechos colectivos en el ámbito forestal es ambiguo.

El primer y segundo punto se explican por el hecho que, a pesar de que tribunales internacionales y nacionales reconocen la posesión tradicional del territorio comunal como un equivalente al título de propiedad, la legislación especial sobre comunidades nativas (decreto ley N° 22175) y sobre recursos naturales (ley N° 26821) indica que si el territorio comunal incluye áreas agropecuarias y forestales, solo las primeras pueden ser objeto de titulación. Asimismo, indica que cualquier uso y aprovechamiento forestal que las comunidades realicen sobre áreas adyacentes a su propiedad titulada termina apenas el Estado se las reserve o las adjudique a terceros (v.g. concesión). Si las comunidades nativas quieren evitar tamaña pérdida de sus derechos territoriales, pueden apelar al derecho de cesión en uso que la ley les atribuye con carácter preferencial (CEPES, 2005)⁵. Sin embargo, en último caso, tanto la satisfacción de este derecho de uso como la entrega de los títulos de propiedad sobre el área agropecuaria dependen igualmente de la voluntad del gobierno, que por tradición no es favorable a las comunidades.

En cuanto al tercer punto, nuestra afirmación obedece a que la condición legal que hemos descrito respecto al territorio de las comunidades nativas no necesariamente se extiende al de la propiedad de las comunidades campesinas. Para empezar, no existe una disposición similar a la del decreto ley 22175 que limite la titularidad de las tierras de las comunidades campesinas alrededor de las áreas con aptitud agropecuaria. Por el contrario, la Ley General de Comunidades Campesinas (ley N° 24656) reconoce que estas organizaciones tienen la competencia para incluir las áreas de uso forestal dentro de su catastro, mientras que su ley de deslinde y titulación (ley N° 24657) no incorpora a las tierras forestales dentro del listado de tierras que no corresponden a esta clase de comunidad. Para terminar,



Concesión de shiringa. (Foto Minam)

la nueva ley forestal y de fauna silvestre (ley N° 29763), reconoce que el acceso a los recursos forestales por parte de comunidades puede sustentarse en contratos de cesión de uso, así como en territorios con título de propiedad. En suma, por el camino de la interpretación, se puede sostener que las comunidades campesinas, para aprovechar con fines comerciales e industriales el patrimonio forestal ubicado dentro de su territorio titulado, solo deben solicitar el permiso de aprovechamiento forestal correspondiente además de incluir su plan de manejo del área. Sin embargo, no por ello negamos la ambigüedad de esta situación.

3. Modalidades de explotación forestal

Todo indica que el relanzamiento de la política nacional forestal estará enfocado en promover las concesiones forestales maderables como la submodalidad de aprovechamiento forestal más funcional al comercio internacional y a la inversión privada. Esto se debe a la extensión de entre cinco mil y cuarenta mil hectáreas que ofrece a los inversionistas, el volumen de recursos que se puede extraer en dicha área y a la duración de los contratos de concesión por cuarenta años renovables.

Sin embargo, junto a esa modalidad existen otras modalidades de concesión no maderables como la de frutos, látex, resina, etc.⁶, así como concesiones para la conservación y el ecoturismo (CEPES, 2013), además de un conjunto de permisos y autorizaciones que trataremos de forma breve⁷.

Lo común de todas las concesiones es que se ubican en áreas de dominio público y obligan al titular del derecho a desembolsar una retribución económica (pago) a favor del Estado por el aprovechamiento del producto o servicio forestal, excepto en el caso de las concesiones para la conservación. Por su

parte, lo característico de los permisos es que corresponden a superficies en propiedad de individuos, así como a aquellas tituladas o cedidas en uso a favor de comunidades campesinas y nativas. Adicionalmente, los permisos están considerados como requisitos y son objeto de cobro por parte del Estado únicamente cuando facultan al propietario privado o a la comunidad a aprovechar comercial o industrialmente el patrimonio forestal ubicado dentro de sus dominios, por ejemplo, un bosque natural⁸.

¿Qué papel cumplirán los permisos dentro de la nueva política forestal?, ¿existirá predisposición en el gobierno para promocionar los permisos de aprovechamiento forestal en el interior de las tierras comunales, o las solicitudes de cesiones de uso que tengan similares propósitos? Solo después de conocer esta información podremos concluir

si realmente existe un interés del gobierno por incluir a sectores en condición de vulnerabilidad como parte activa de las estrategias de desarrollo forestal.

Por lo pronto, las últimas cifras oficiales sobre concesiones forestales con fines maderables indican que se aproximan a las siete millones y media de hectáreas (ver cuadro 1), mientras que en términos de otros productos del bosque, las concesiones no llegarían a superar, en conjunto, el millón de hectáreas (ver cuadro 2). Comparadas con estas cifras, en el año 2011 (MINAGRI, 2012) —año en que

Cuadro 1. Concesiones forestales con fines maderables*

Departamento	N° contratos	Superficie otorgada (ha)
Ucayali	151	2 542 081.3
Madre de Dios	84	1 272 044.59
San Martín	37	556 706.38
Huánuco	47	270 992.8
Loreto	251	2 762 620.29
Junín	4	33 525.07
Pasco	1	8 644
Total	575	7 446 614.43

* Incluye concesiones otorgadas por concurso público y por adecuación de contrato, así como las concesiones vigentes, con procedimiento administrativo único, con caducidad o con resolución contractual. Por otro lado, no incluye concesiones sujetas a plan de cierre o con contrato rescindido.

Fuente: MINAGRI, 2013. Elaboración propia.

se inicia la transición entre la anterior ley forestal N° 27308 y la nueva ley N° 29763— bajo la modalidad de permisos forestales maderables existían poco más de veinte mil hectáreas en predios privados, alrededor de once mil hectáreas en comunidades nativas y, por último, apenas 2 340 hectáreas en comunidades campesinas (cuadro 3).

4. Destino de las áreas degradadas y deforestadas

Entre los puntos que más preocupación generan de la próxima política forestal nacional figura el destino de las áreas degradadas y deforestadas por acción del hombre, independientemente de cuántas hectáreas se encuentren en esta condición. La preocupación radica en la orientación de la política de gobierno, más no en el contenido de la legislación vigente, porque es a nivel de la primera donde se desliza insistentemente que parte del área deforestada podría ser utilizada para la expansión del mercado de biocombustibles, en particular de las áreas de palma aceitera.

Así lo sugieren algunos documentos oficiales como la Propuesta de Plan Nacional de Agroenergía 2009-2020 (MINAGRI, 2009), que señala que “existirían alrededor de 7 millones de hectáreas de tierras deforestadas donde se podrían sembrar cultivos energéticos”, al igual que declaraciones recientes del Ministro de Agricultura y Riego (*Andina*, 24/06/2014). Sumado a lo anterior, no podemos olvidar que durante el proceso de discusión de la actual Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el Comité Especial de Biocombustibles de la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) presentó una propuesta

Cuadro 2. Concesiones forestales con fines no maderables

Departamento	Castaña		Shiringa		Fauna silvestre	
	N° contratos	Área (ha)	N° contratos	Área (ha)	N° contratos	Área (ha)
La Libertad	-	-	-	-	1	2 730.62
Loreto	-	-	-	-	1	729.06
Madre de Dios	983	863 778.11	24	16 155.93	-	-
Piura	-	-	-	-	1	5 511.46
San Martín	-	-	-	-	1	3 861.06
Total	983	863 778.11	24	16 155.93	4	12 832.2

Fuente: MINAGRI, 2013. Elaboración propia.

Cuadro 3. Permisos forestales maderables otorgados durante el año 2011

Departamento	Permisos en predios privados			Permisos en comunidades nativas			Permisos en comunidades campesinas		
	Número	Superficie (ha)	Volumen (m ³)	Número	Superficie (ha)	Volumen (m ³)	Número	Superficie (ha)	Volumen (m ³)
Amazonas	18	865	10,911	12	3,368	19,715	-	-	-
Ancash	733	592	36,591	-	-	-	225	1,084	67,748
Apurímac	285	524	37,377	-	-	-	31	359	105,120
Arequipa	67	32	3,029	-	-	-	-	-	-
Ayacucho	81	119	15,452	-	-	-	3	23	6,300
Cajamarca	6	103	9,053	-	-	-	-	-	-
Cusco	3	63	1,247	-	-	-	-	-	-
Huancavelica	45	12	4,386	-	-	-	-	-	-
Huánuco	117	764	24,700	-	-	-	1	11	485
Ica	15	456	575	-	-	-	-	-	-
Junín	1,471	110	69,555	1	205	3,395	3	34	2,744
La Libertad	251	3,223	97,594	-	-	-	-	-	-
Lambayeque	15	85	517	-	-	-	9	69	669
Lima	3	33	1,549	-	-	-	-	-	-
Loreto	112	9,027	160,458	13	5,530	39,686	3	761	12,704
Madre de Dios	86	3,800	53,145	4	1,569	4,914	-	-	-
Moquegua	11	1	1,164	-	-	-	-	-	-
San Martín	16	398	4,342	-	-	-	-	-	-
Ucayali	5	263	2,042	2	458	5,364	-	-	-
TOTAL	3,340	20,470	533,687	32	11,130	73,074	275	2,341	195,770

Fuente: MINAGRI, 2012. Elaboración propia.

para que en el contenido de la ley se incluya el uso de las tierras deforestadas y degradadas de la Amazonía para el establecimiento de plantaciones de biocombustibles (SPDE, s.f.).

¿Está permitido usar áreas deforestadas para la expansión de biocombustibles?

De acuerdo a la ley N° 29763 no está permitido por dos razones. En primer lugar, porque, pese a los lobbies del gobierno y de la industria, la ley forestal no ampara la plantación de cultivos agroindustriales o agroenergéticos ya que ninguno califica como un tipo de plantación forestal (artículo 11). En segundo lugar, porque la ley también prohíbe que las tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección, con o sin cobertura vegetal, se cambien de uso y se destinen a cultivos agropecuarios (artículo 37) como, por ejemplo, el de la palma aceitera.

Por eso, salvo que se identifique dentro de la superficie deforestada del país a aquellas áreas que puedan tener capacidad de uso mayor para cultivos en limpio o cultivos permanentes y, en ese sentido, aptitud para la instalación de biocombustibles, todo el resto de su extensión debe ser dedicado a la recuperación de la cobertura forestal, principalmente con especies nativas, sea para la producción o protección.

Sin embargo, a pesar de que hay una prohibición a nivel legal, no podemos ignorar el hecho de que la ausencia de un

catastro forestal integrado—con información consistente y actual sobre el patrimonio forestal, así como sobre la ubicación y dimensión de las áreas deforestadas—confabule para que, en la práctica, se utilicen tierras con aptitud forestal para la expansión de los monocultivos destinados a biocombustibles. Ahí radica el por qué de nuestra preocupación en las políticas de gobierno y el papel de la industria privada, más no en lo que señala nuestra legislación.

Conclusión

Es una buena noticia que las reformas institucionales y legales que se vienen impulsando dentro del sector forestal y de fauna silvestre conduzcan de una vez por todas a que este cumpla un papel destacado dentro de las estrategias de desarrollo económico, social y ambiental del país. Sin embargo, el logro de este cometido necesitará de un adecuado estudio e identificación de nuestro patrimonio forestal actual, de los derechos subjetivos que están inmersos en él, y del potencial real de las áreas deforestadas.

De esa manera, se logrará que los resultados de la política nacional forestal prioricen el concurso de plantaciones forestales en lugar de la intervención en ecosistemas naturales; sean funcionales y respetuosos de los derechos territoriales de comunidades campesinas y nativas de la misma forma que se respetan los derechos de los propietarios privados y concesionarios; y, finalmente, garanticen que los cambios de uso del suelo o la utilización de áreas deforestadas respondan a la aptitud natural del terreno y no a intereses particulares por el negocio floreciente de los biocombustibles.

Bibliografía

- Dourojeanni, M., A. Barandiarán y D. Dourojeanni, (2009). Amazonia peruana en 2021. Lima: Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza.
- CEPES, (2005). Legislación forestal peruana: análisis, actualidad y normativa. En *Informe Legal Agrario* N° 22. Lima: CEPES.
- ____ (2013). Conservación y ecoturismo: ¿protección de los recursos naturales o herramienta para el acaparamiento? En *Boletín Tierra y Derechos* N° 8. Lima: CEPES.
- MINAGRI, (s.f.). Nueva ley forestal y de fauna silvestre: por un aprovechamiento sostenible, equitativo y competitivo de los bosques en el

- Perú. Consulta junio de 2014. <<http://dgffs.minag.gob.pe/rffs/pdf/nuevaleyforestal.pdf>>
- ____ (2009). Propuesta de Plan Nacional de Agroenergía 2009-2020. Consulta junio de 2014. <http://agroaldia.minag.gob.pe/biblioteca/download/pdf/informacionespecializada/2012/propuesta_agroenergia.pdf>
- ____ (2012). Perú forestal en números año 2011. Lima: MINAG.
- ____ (2013). Perú forestal en números año 2012. Lima: MINAG.
- SPDE, (s.f.). Propuesta alcanzada por el Comité Especial de Biocombustible de la Sociedad Nacional de Industria. Consulta junio de 2104. <<http://www.spde.org/documentos/publicaciones/consulta-previade-ley-forestal/anexos/II.-Aportes-Mesa-de-Trabajo/12.-Propuesta-Sociedad-Nacional-de-Industrias.pdf>>

Notas

- 1 Nos referimos, particularmente, a la promulgación de una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 29763) —a pesar que aun no está vigente porque depende de la aprobación de su reglamento el cual está en proceso de discusión—; al flamante inicio de funciones del SERFOR, en calidad de autoridad nacional forestal y de fauna silvestre; pero sobre todo, a las declaraciones del Ministro de Agricultura y Riego (Andina, 24/06/2014) que ha anunciado expresamente el relanzamiento de las concesiones forestales.
- 2 Las plantaciones forestales, de acuerdo a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 29763), son “ecosistemas forestales constituidos a partir de la intervención humana mediante la instalación de una o más especies forestales, nativas o introducidas, con fines de producción de madera o productos forestales diferentes a la madera, de protección, de restauración ecológica, de recreación, de provisión de servicios ambientales o cualquier combinación de los anteriores”.
- 3 Las últimas cifras oficiales indican que, como resultado de la instalación de plantaciones forestales, la superficie reforestada acumulada hasta el año 2012 (MINAGRI, 2013) alcanzaba 1 032 286 hectáreas.
- 4 Ambas con el amparo de la primera Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (ley N° 26821).
- 5 No se incluye la actividad de ecoturismo, que no requiere de un permiso adicional.
- 6 Sin dejar de mencionar que luego de ejercer este derecho, las comunidades nativas también deben solicitar el permiso de aprovechamiento forestal ante la autoridad forestal regional y acompañar a su solicitud un plan de manejo del área.
- 7 Este tipo de concesiones también pueden extenderse por cuarenta años y alcanzar una superficie máxima de diez mil hectáreas.
- 8 Las autorizaciones permiten la extracción con fines comerciales de plantas medicinales y vegetación acuática, así como de especies ornamentales para la investigación, salvo que se ubiquen dentro de áreas concesionadas o de propiedad comunal o privada en cuyo caso necesitan, además, de la autorización del titular del derecho.
- 9 Por el contrario, no requiere permiso o pago el aprovechamiento para uso doméstico, autoconsumo, subsistencia o ecoturismo, y tampoco los supuestos de plantaciones forestales en tierras privadas o comunales porque, legalmente (ley N° 29763), no son parte del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación.



Deforestación para biocombustibles

En febrero de 2013, el Ministerio Público formalizó una denuncia contra la empresa Palmas del Shanusi, del Grupo Romero, por la deforestación de 500 hectáreas de bosques primarios para el cultivo de palma aceitera destinada a la producción de biodiésel en Yurimaguas, Loreto. Más información en: <http://www.observatoriotierras.info/monitoreo/14387>

Este Boletín ha sido elaborado por el **Programa de Acceso a Recursos Naturales** del Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES. Diagramación: José Rodríguez. Encabezado: foto SEPIA. Los artículos y comentarios del Boletín Tierra y Derechos pueden ser reproducidos citando la fuente. Av. Salaverry 818 – Lima 11 • Teléfono: (01) 4336610 • Fax: (01) 4331744 • E-mail: observatoriotierras@cepes.org.pe

Página web: <http://www.observatoriotierras.info>

<http://www.facebook.com/ObservatorioTierras> <https://twitter.com/observatierras>



Conoce nuestra nueva iniciativa a nivel de Latinoamérica



RED LATINOAMERICANA de OBSERVATORIOS de la TIERRA y el TERRITORIO

<http://www.redterritoriosvisibles.org/>