

La castaña y la shiringa en Madre de Dios

Análisis del marco legal y propuestas
participativas para su mejora



SPDA
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

La castaña y la shiringa en Madre de Dios: Análisis del marco legal y propuestas participativas para su mejora

Cuaderno de investigación N° 3

Programa de Conservación

El Programa de Conservación de la SPDA trabaja a nivel nacional e internacional en el desarrollo y aplicación de instrumentos legales para la conservación y el aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, especialmente a través del establecimiento y gestión de áreas naturales protegidas, la promoción de la conservación privada y comunal, y el manejo de recursos forestales no maderables.

Programa Amazónico Trinacional (PAT)

El Programa Amazónico Trinacional (PAT) se implementa en los departamentos de Pando (Bolivia), Madre de Dios (Perú), y en el estado de Acre (Brasil), bajo el liderazgo de CARE Bolivia y en Perú a través de WWF Perú en coordinación con la SPDA. PAT busca promover el desarrollo económico local de forma compatible con la conservación del bosque amazónico sobre la base de la gobernabilidad y el fortalecimiento de las instancias de diálogo y concertación.

Autor : Pablo Peña.
Resúmenes de experiencias : Luisa Ríos, Alonso Córdova.
Fotografía : Thomas Müller, Ninón Diaz,
FONDEBOSQUE.
Edición : Santiago Pillado-Matheu.
Corrección de estilo : Víctor Coral.
Diseño e impresión : Aldo Gonzales Ccasani
Imasumaq - Jr. Huancavelica 641 - Lima 01

Hecho el Depósito Legal N° 2010-04507 en la Biblioteca Nacional del Perú.

© Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

www.spda.org.pe
www.actualidadambiental.pe
www.conservacionprivada.org
www.biopirateria.org
www.legislacionanp.org.pe

Av. Prolongación Arenales 437
San Isidro, Lima 27, Perú.
Telf: (51-1) 441-9171 / 422-2720
Fax: (51-1) 442-4365

Lima, marzo de 2010.

Contenido

Presentación	7
CAPÍTULO I:	
Marco legal para el aprovechamiento de la castaña y la shiringa en el Perú	9
1. Apuntes sobre el marco legal forestal actual	9
2. Marco legal para el aprovechamiento de la castaña y la shiringa	11
CAPÍTULO II:	
Dos experiencias de participación en el mejoramiento del marco legal de la actividad castañera y shiringuera en Madre de Dios	21
1. La Mesa de Diálogo y Concertación del Jebe en Iberia. <i>Por Alonso Córdova</i>	21
2. Talleres participativos con castañeros del eje carretero Puerto Maldonado - Iberia. <i>Por Luisa Ríos</i>	28
CAPÍTULO III:	
Análisis de los problemas en la aplicación del marco legal de la castaña y la shiringa, y propuestas para su mejora	37
1. Dificultades en el acceso al recurso: concesiones para otros productos del bosque y la publicidad de las solicitudes	38
2. Dificultades en el acceso al recurso: superposición de predios con concesiones de la castaña	41
3. Aprovechamiento maderable en concesiones forestales para otros productos del bosque	42
4. Autorización de desbosque en concesiones forestales	45
5. ¿Plan general de manejo forestal, planes operativos anuales o un solo plan de manejo forestal en concesiones para aprovechamiento de otros productos del bosque?	47
6. Procedimiento sancionador correctamente aplicado a personas que no cuenten con título alguno sobre el bosque	50
7. Fortalecimiento de capacidades a los operadores de la administración pública sobre normatividad vigente	52
Referencias	55

Agradecimientos:

Agradecemos, en primer lugar, a Gueisa Gonzales Inuma, Alejandrina Huesembe, Ulises Arimuya Grifa, Diego Fuentes, Justo Ticona Colquehuanca, Sara Hurtado, Magda Morboro de Vargas, Eulogio Quispe, Miriam Herbozo, María Mendivil, José de la Cruz, Florentina Quispe, Rosa Tapia, Factor Calatayud, Jose Cahuana, Pablo Alegre, Alejandrina Mendoza, Marcelino Cruz, Felicites Troncoso, Nestor Gamarra, Edilberto Dea, Concepción Parillo y César Delgado, todos ellos representantes castañeros que participaron activamente de diversas reuniones para proponer mejoras al marco legal de su actividad. De la misma forma, agradecemos al Sindicato de Trabajadores del Jebe del Fundo Iberia, la Ecomusa Jebe Natural del MAP Tahuamanu de Madre de Dios, y a todas aquellas instituciones y personas quienes apostaron por relanzar y liderar la mesa de concertación de la shiringa, aportando también a proponer mejoras en su marco normativo.

Un reconocimiento y agradecimiento especial al equipo ejecutor del proyecto “Fortalecimiento de la Cadena Productiva de la Castaña en Madre de Dios”, realizado por FONDEBOSQUE en el marco del Programa Interoceánico Sur, sin cuyas ganas y dedicación no hubiera sido posible todo el trabajo de los talleres participativos que incentivaron esta publicación. De la misma forma, al equipo de coordinación de WWF para el Programa Amazónico Trinacional (PAT), en particular a Edith Condori, quien facilitó la coordinación entre SPDA y FONDEBOSQUE –en su calidad de instituciones socias del PAT– para la culminación de este trabajo.

Agradecemos a Milagros Sandoval, Jean Pierre Araujo, Santiago Pillado-Matheu y Bruno Monteferri por los precisos comentarios al borrador de este trabajo, y a Elizabeth Quispe por su ayuda con la investigación bibliográfica. Asimismo, agradecemos a los representantes de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre del INRENA, quienes participaron activamente en las reuniones finales con los representantes castañeros para tomar en cuenta sus ideas y aportes en la modificación y mejora del marco legal forestal y de fauna silvestre del año 2008.

Finalmente, agradecemos a Fátima García, Diego Coll, José Luis Capella, Pedro Solano, Lorena Durand y César Ponce, así como al equipo del Programa de Conservación de la SPDA, quienes participaron en el diseño y ejecución del proyecto “Mejoramiento del marco normativo y fortalecimiento institucional para el aprovechamiento de castaña, shiringa, agroforestería y manejo de incendios en los municipios de Ñapari, Iberia, Tahuamanu y Las Piedras”, en el marco del PAT, que permite esta publicación.

Presentación

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA, en su calidad de socia del Programa Amazónico Trinacional - PAT, coordinado por World Wildlife Fund en el Perú - WWF Perú y por CARE Bolivia, con financiamiento del Reino de los Países Bajos, presenta esta publicación que compila el trabajo realizado durante 2008 y 2009, y que recoge lo encontrado en dos informes legales: el primero de ellos llamado *Guía Legal: la castaña, la shiringa, agroforestería e incendios forestales*, y el segundo: *Aprovechamiento de la castaña y la shiringa en Madre de Dios: análisis y propuesta de mejora del marco normativo*.

Como se recuerda, en el Perú se está llevando a cabo un proceso de descentralización progresivo, por el cual muchas competencias y funciones administrativas nacionales están siendo transferidas a los gobiernos regionales; en lo que respecta a la normatividad y competencias aquí explicadas, estas se mantienen aún como competencias del nivel nacional, competencias que, en algunos casos, se encuentran desconcentradas en el departamento de Madre de Dios.

Así, a pesar de que la actividad castañera y shiringuera peruana se realiza con especial incidencia en los distritos de frontera de Madre de Dios, se debe comprender que, a nivel regional y local, las competencias sobre estas actividades son aún mínimas. Es por esto que el presente estudio se centra en normas de carácter nacional, pero que por la realidad de la zona inciden especialmente en Madre de Dios y en la provincia de Tahuamanu.

Asimismo, es preciso resaltar que el área geográfica materia del estudio –Madre de Dios– es una de las áreas con mayor cantidad de bosques naturales en la Amazonía peruana, la cual atraviesa actualmente un proceso de deforestación y migración no planificada como impacto indirecto del mejoramiento de la carretera Interoceánica Sur. Este proceso hace más urgente la revisión del marco normativo e institucional forestal, para incentivar actividades productivas que aseguren un aprovechamiento adecuado del bosque, sin promover el cambio de uso del suelo.

Esta publicación se encuentra dividida en tres partes. La primera comprende un análisis del marco legal vigente que regula la actividad castañera y shiringuera en el Perú. La segunda recoge la experiencia de dos espacios participativos a través de los cuales los propios castañeros y shiringueros han podido impulsar mejoras en el marco normativo de su actividad. La tercera parte hace mención a algunos de los problemas más importantes encontrados en el campo durante la puesta en práctica de las normas, sobre los cuales se plantean soluciones a través de propuestas concretas para mejorar el marco normativo, cuya base se encuentra en ideas recabadas desde y por las propias organizaciones de castañeros y shiringueros en la provincia de Tahuamanu y en el distrito de Las Piedras, en Madre de Dios: es decir, los usuarios del bosque.



Marco legal para el aprovechamiento de la castaña y la shiringa en el Perú

1. Apuntes sobre el marco legal forestal actual

A partir de la delegación de facultades al Poder Ejecutivo por parte del Congreso de la República, para legislar en distintos temas para la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos, se dieron distintas normas con rango de ley, entre las cuales se encuentran el Decreto Legislativo N° 1090, norma que aprobó una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Esta nueva ley, cuya vigencia quedó en suspenso durante muchos meses hasta la publicación de su reglamento en enero del 2009, fue objeto de profundas críticas, no solo relacionadas con la nula participación de los interesados en la confección de la misma, sino también en cuestiones tan centrales como la propia definición de qué se entiende por patrimonio forestal.

El 16 de enero del año 2009, se publicó la Ley N° 29317 que, recogiendo las diversas críticas y opiniones previas, modificaba varios artículos del Decreto Legislativo N° 1090, estableciéndose un marco legal forestal más coherente y funcional que el propuesto inicialmente. Seguidamente, el 19 de enero del 2009 fue publicado el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1090¹, norma que como veremos más adelante incorporó muchas de las propuestas que fueron planteadas por los propios usuarios del bosque de Madre de Dios, relacionadas con el uso de la castaña y la shiringa.

En junio del 2009 y como consecuencia de la crisis de Bagua y de las masivas protestas indígenas en la Amazonía del país, el Congreso de la República decidió derogar todo este nuevo marco legal y regresar a la legislación forestal implantada a partir del año 2000 con la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308.

¹ Aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-AG.

Finalmente, a finales del 2009, por Resolución Ministerial N° 0544-2009-AG, el Ministerio de Agricultura estableció el inicio de un nuevo proceso de consulta nacional para elaborar la política forestal y actualizar la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.²

Este breve recuento histórico de la situación legal forestal peruana de los últimos dos años permite ponernos en contexto y percibir que estas situaciones de crisis e incertidumbre pueden ser tomadas como una oportunidad para proponer mejoras que sean incorporadas posteriormente en normas. De la misma forma, es relevante para este estudio conocer cuáles fueron los cambios que buscaron ser incorporados por el Decreto Legislativo N° 1090 y su Reglamento, y rescatar aquellos que significaron un avance para aportar al debate sobre la regulación forestal del aprovechamiento de otros productos del bosque diferentes a la madera.

El presente capítulo servirá para introducirnos en las regulaciones vigentes en materia de productos forestales no maderables, con énfasis en el aprovechamiento de la castaña y la shiringa.



En el año 2000, el Estado catalogó el aprovechamiento sostenible y la transformación con fines industriales y comerciales de la castaña como de interés nacional.

² Esto fue dispuesto a través de la Ley N° 29382, publicada el 18 de junio del 2009.

2. Marco legal para el aprovechamiento de la castaña y la shiringa

El recurso natural de la castaña (*Bertholletia excelsa*), así como el látex extraído del árbol de la shiringa (*Hevea brasiliensis*)³, son frutos del bosque susceptibles de ser usados de manera comercial, por lo que su aprovechamiento se encuentra regulado en el Perú por el texto de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308⁴, en adelante LFFS, por su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 014-2001-AG⁵, y por algunas normas complementarias. En el caso particular del aprovechamiento de la castaña dentro de áreas naturales protegidas, existen regulaciones especiales para su uso dentro de la legislación de la materia, a la que nos referiremos brevemente más adelante.

En el marco de la legislación forestal, la castaña y la shiringa se encuentran dentro de la categoría de Productos Forestales No Maderables. Además, la legislación forestal y de fauna silvestre contempla un régimen para el uso forestal de bosques en tierras públicas y otro similar para bosques en tierras privadas. El otorgamiento en concesión para su aprovechamiento en tierras públicas se da a través de las concesiones forestales con fines no maderables, en la modalidad de concesiones para otros productos del bosque, las cuales, bajo el marco institucional anterior, eran otorgadas por el Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA (organismo público descentralizado adscrito al Ministerio de Agricultura), y ahora lo son por el propio Ministerio de Agricultura de forma transitoria, hasta que sean efectivizadas las transferencias de funciones en materia agraria a los Gobiernos Regionales.⁶ Además de las concesiones como título otorgado por el Estado para el aprovechamiento de estos frutos del bosque, la legislación también establece un régimen de permisos por los cuales los propietarios pueden aprovechar estos frutos dentro de bosques que se encuentren en sus predios.⁷

En el año 2000, el Estado manifestó un interés especial en la actividad castañera al catalogar como de interés nacional su aprovechamiento sostenible y transformación con fines industriales y comerciales.⁸ De forma similar, el mismo año el Estado declaró de interés nacional el aprovechamiento sostenible y la transformación del látex del árbol del caucho de bosques primarios.⁹

³ Debe precisarse aquí la distinción entre el caucho y el jebe (la shiringa), que son productos provenientes de árboles distintos. Además, su explotación en los años del boom tenía aparejada un procedimiento diferente, con alcances también distintos en términos económico-sociales para quienes los trabajaban. Esta es una situación comentada de forma extensa por Flores en su trabajo sobre la explotación del caucho en el Perú, explicando que en la obtención del caucho, el procedimiento implicaba el derribo del árbol, mientras que en la shiringa se buscaba su "sangrado" recurrente; esta es considerada como una de las grandes causas de la debacle del boom cauchero en las selvas peruanas (1987: 26).

⁴ Publicada el 16 de julio de 2000. Como fue explicado previamente, fue derogada por el Decreto Legislativo N° 1090, y luego la respuesta a la vigencia de su texto por la Ley N° 29382.

⁵ Publicada el 9 de abril de 2001.

⁶ Se declaró la eventual extinción del INRENA luego que se terminara todo el proceso de transferencia de sus competencias a otros sectores o instituciones de gobierno a través del Decreto Supremo N° 030-2008-AG, publicado el 11 de diciembre de 2008. Las competencias en materia forestal que este tenía fueron asumidas por la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura. Debemos precisar que a la fecha ya han sido transferidas las funciones en materia forestal a los gobiernos regionales de San Martín y Loreto, siendo actualmente ellos los encargados de otorgamiento de concesiones forestales entre otras funciones.

⁷ Es interesante recordar que las concesiones forestales con fines no maderables no eran consideradas en las propuestas de modificación de la legislación forestal y de fauna silvestre que antecedieron a la ley actualmente vigente. Así, por ejemplo, el Anteproyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre publicado en 1997 consideraba solo la posibilidad de contratos complementarios de aprovechamiento no maderable a terceros cuando el titular de la concesión (una única concesión de aprovechamiento integral) no tenía interés de realizarlo por sí mismo (Comisión Agraria y Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonia del Congreso de la República, 1997: 18).

⁸ Decreto Supremo N° 014-2000-AG.

⁹ Decreto Supremo N° 045-2000-AG. Recientemente, en el año 2009, el Gobierno Regional de Madre de Dios, a través de la Ordenanza Regional N° 008-2009-GRMDD/CR, declaró de interés regional el aprovechamiento de la shiringa.

Procedimiento de otorgamiento de concesiones

El procedimiento administrativo para el otorgamiento de concesiones con fines no maderables se encuentra regulado por el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Este establece que los requisitos para solicitar una concesión castañera son los siguientes: nombre o razón social del solicitante, plano perimétrico con coordenadas UTM y memoria descriptiva, además de una breve descripción del proyecto a desarrollar. Debe tenerse en cuenta que la legislación señala que el otorgamiento se realiza en un área máxima de 10,000 hectáreas y hasta por 40 años renovables. La legislación indica, además, que las concesiones se entregan a exclusividad, por lo cual la autoridad forestal se encuentra imposibilitada de entregar otro tipo de derecho sobre la misma área (se entiende derechos forestales o de fauna silvestre) a terceros.

Como se sabe, el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre prescribe dos formas de otorgamiento de concesiones con fines no maderables: (1) a través de concesión directa, donde solo existe un solicitante interesado; o (2) a través de concurso público, en caso existiesen dos o más interesados en el área.

Con relación a la facultad para la firma de contratos de concesiones de castaña y shiringa, debemos recordar el contexto particular de la ubicación geográfica de estas especies. La castaña crece en estado natural en las selvas tropicales sudamericanas, con especial densidad en zonas de Perú, Brasil y Bolivia. Sin embargo, en el Perú las zonas donde se encuentran aglomeraciones de castaña en cantidades que hagan relevante su aprovechamiento, y donde además su uso es tradicional, están en el departamento de Madre de Dios. Esta es la razón por la cual la regulación de su aprovechamiento con normas que normalmente son de alcance nacional, han sido diseñadas para ser aplicadas únicamente por las administraciones técnicas forestales y de fauna silvestre - ATFFS de Tambopata-Manu y Tahuamanu.

Así, en su momento el INRENA delegó en estas dos ATFFS la facultad para suscribir los contratos con los castañeros como forma de acelerar los procedimientos administrativos para el otorgamiento de las concesiones. En abril del 2009, el Estado estableció por decreto supremo¹⁰ las competencias de las administraciones técnicas forestales y de fauna silvestre; por esta norma, las ATFFS habrían perdido la facultad que previamente tenían para poder suscribir contratos, por lo que en la actualidad esta competencia se encuentra en manos del Ministro de Agricultura, contando con el apoyo de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre como órgano instructor del procedimiento, al menos hasta que se termine con el proceso de transferencia de competencias forestales a los gobiernos regionales. El plazo con que cuenta la autoridad forestal para la firma del contrato es de 30 días calendario, luego de ser presentadas las publicaciones debidas.

¹⁰ Decreto Supremo N° 010-2009-AG.

Planes de Manejo de la castaña y la shiringa

A partir del marco legal forestal y de fauna silvestre del año 2000, todo aprovechamiento forestal debe seguir parámetros técnicos utilizando planes de manejo que permitan el uso sostenible y eficiente del bosque. Por esta razón, la norma establece que es obligación del concesionario castañero la presentación del Plan General de Manejo Forestal - PGMF y del Plan Operativo Anual - POA (ambos con Términos de Referencia aprobados en el 2002)¹¹ 30 días después del inicio del segundo año de zafra. De esta manera, el titular podrá comenzar con las actividades de acuerdo con los PGMF y POA al inicio de la segunda zafra. Por Resolución Jefatural del INRENA¹² fue determinado el periodo de la zafra castañera para Madre de Dios, que va desde el 01 de noviembre hasta el 31 de octubre del año siguiente. Para la movilización de la castaña de forma previa a la aprobación de los PGMF y POA durante el periodo comprendido entre la firma del contrato y el inicio de la segunda zafra (período denominado "zafra excepcional"), se debe presentar una declaración jurada en formato establecido¹³.

En el caso del aprovechamiento de la shiringa, sin embargo, debe tenerse en cuenta que la legislación no exige la presentación de POA, sino solo de un único documento: un Plan de Manejo Forestal - PMF como un instrumento de gestión a largo y corto plazo. Existe un formato de PMF para el aprovechamiento de la shiringa, que fue aprobado por Resolución Jefatural del INRENA en el 2006¹⁴.

Por otro lado, con respecto a los saldos de los productos forestales provenientes de una concesión para otros productos del bosque, la legislación permite la ampliación del plazo de movilización de saldos hasta por una zafra o un año, específicamente para el caso del transporte de saldos de productos forestales que se encuentren talados o acopiados en el bosque y que no hayan podido ser transportados durante la zafra o el año correspondiente. Esta es una modalidad especial que permite movilizar la castaña o la shiringa en años posteriores a su recojo del bosque. La ampliación se solicita a la ATFFS de la jurisdicción correspondiente.

Cabe mencionar que en el 2005 se definió¹⁵ que la autoridad encargada de la aprobación de estos documentos de gestión (los PGMF y POA para la castaña, y PMF para la shiringa) son las administraciones técnicas forestales y de fauna silvestre de Tambopata-Manu y de Tahuamanu, situación que, como mencionamos, ha cambiado desde el 2009,¹⁶ siendo actualmente la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre la encargada de esta aprobación.

Finalmente, es interesante tener en cuenta que, a pesar de que los plazos para la presentación y aprobación de los documentos se encuentran establecidos en las normas, no es poco común encontrar casos en los cuales estos plazos no se han cumplido, ni por los administrados ni por la autoridad, lo que ha venido ocasionando un cuello de botella (Comité Técnico Multisectorial de la Castaña, 2006:40). Los PGMF y POA, en algunos casos, se aprueban al final de la zafra "en vías de regularización", y no al comienzo, como está establecido. Similares situaciones irregulares han sido constatadas con relación a la suscripción de los contratos.

¹¹ Términos de Referencia de PGMF y POA aprobados por la Resolución Jefatural N° 224-2002- INRENA.

¹² Resolución Jefatural N° 006-2005-INRENA.

¹³ Aprobado por Resolución Jefatural N° 006-2005-INRENA

¹⁴ Términos de Referencia aprobados por Resolución Jefatural N° 256-2006-INRENA.

¹⁵ A través de la Resolución de Intendencia N° 072-200-INRENA-IFFS, se delegó la aprobación de los PGMF y POA de la castaña; en el caso de la shiringa, esta delegación fue hecha a través de la Resolución Jefatural 015-2006-INRENA.

¹⁶ Ver el Decreto Supremo N° 010-2009-AG.

Esto, sin embargo, ha venido siendo formalizado de alguna manera a través de la ampliación sucesiva de los plazos para la presentación de los PGMF y POA, la última de las cuales se dio en marzo de 2006¹⁷, lo que permitió de manera excepcional un plazo adicional hasta el 30 de setiembre de aquel año para la presentación de los PGMF y POA por parte de los titulares de contratos de concesión de castaña que hayan suscrito sus contratos entre el 2002 y el 2004, previo pago de una multa. El mencionado decreto supremo autorizaba la presentación y aprobación de una declaración jurada para permitir la movilización de la castaña hasta el 31 de octubre de 2006 en estos casos.

Aprovechamiento forestal maderable en concesiones para otros productos del bosque

Uno de los principios más importantes establecidos por la regulación en materia forestal reconoce que el manejo del bosque debe ser integral, buscando el aprovechamiento de todos los recursos forestales que puedan ser usados de manera sostenible, como son los maderables y los no maderables, teniendo en consideración la aptitud de cada bosque.

En atención a una interpretación de este principio, y no sin mucha crítica de por medio, desde el año 2002 fue permitida la posibilidad de aprovechar comercialmente y de forma excepcional, recursos forestales maderables dentro de concesiones forestales para aprovechamiento de otros productos del bosque.¹⁸ Así, para poder aprovechar madera en concesiones o predios con permisos para el aprovechamiento de la castaña o la shiringa, actualmente la legislación requiere la presentación de un Plan de Manejo Complementario Anual - PMCA. Para esto, la autoridad forestal aprobó en el 2003 unos Términos de Referencia para la elaboración de PMCA en concesiones de la castaña.¹⁹

En el caso del aprovechamiento de la shiringa, no existe propiamente una norma que establezca términos de referencia para formular un PMCA, si es que el concesionario shiringuero deseara aprovechar también madera dentro de su concesión; a pesar de ello, la autoridad forestal y de fauna silvestre ha venido entendiendo que los Términos de Referencia de PMCA para castaña también podrán ser usados referencialmente en el caso de concesiones para aprovechamiento de shiringa hasta que no se elaboren los propios.

A manera de recuento histórico, podemos mencionar que, a través de la directiva para la autorización de volúmenes de madera en los planes de manejo forestal del año 2003 (modificada por Resolución de Intendencia del año 2004)²⁰, la entonces Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre - IFFS, estableció los criterios para la autorización de volúmenes de madera en concesiones de castaña. Esta directiva definió que el volumen a autorizar era de hasta 5.00 m³/ha, siendo la ATFFS responsable de realizar la inspección ocular, antes o después del otorgamiento del permiso correspondiente. En la realidad, sin embargo, en casi todos los casos las inspecciones, cuando fueron efectivamente hechas, sucedieron de forma posterior a la extracción.

¹⁷ La ampliación fue dada a través del Decreto Supremo N° 014-2006-AG.

¹⁸ Esto fue establecido por el Decreto Supremo N° 044-2002-AG, norma que modifica el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

¹⁹ Términos de Referencia de PMCA para aprovechamiento maderable en concesiones de la castaña aprobados por Resolución Jefatural N° 055-2003- INRENA.

²⁰ La Directiva 017-2003- INRENA-IFFS, aprobada por la Resolución de Intendencia N° 095-2003-INRENA-IFFS, regulaba la autorización de volúmenes de madera en los planes de manejo forestal. Esta directiva fue modificada por la Resolución de Intendencia N° 294-2004-INRENA-IFFS, que le adiciona criterios para la autorización de volúmenes de madera en concesiones de castaña. Finalmente, por medio de la Resolución de Intendencia N° 254-2007- INRENA-IFFS, la autoridad forestal deroga las normas mencionadas previamente y establece que los PMCA para aprovechamiento de madera en concesiones de la castaña se realizarán previa inspección ocular.

Posteriormente, a pesar de que esta directiva ayudaba a definir un límite para evitar la extracción de volúmenes excesivos y poco creíbles de madera en permisos forestales (SPDA, 2005: 10), en el año 2007 fue derogada, bajo el argumento de que no existen actualmente indicadores que permitan prever a ciencia cierta la afectación del recurso forestal principal objeto de la concesión (el aprovechamiento de la castaña) debido a la extracción de madera. Por esta razón, y de acuerdo con lo mencionado en los considerandos de esta norma, los volúmenes y criterios para la autorización automática o con inspección ocular al amparo de esta directiva, no resultaban los más adecuados.

Es interesante apreciar que se hace referencia a dos importantes principios del derecho ambiental reconocidos en la Ley General del Ambiente, como son: el principio precautorio y el principio de prevención. Bajo este último, se establece que las ATFFS realizarán de forma obligatoria la inspección ocular previa al aprovechamiento maderable en este tipo de concesiones y permisos de la castaña. De la misma manera, en aplicación del principio precautorio²¹, se precisa que las ATFFS evaluarán los volúmenes que corresponden a ser aprobados, eliminándose un límite preestablecido de volumen por hectárea/año.



El aprovechamiento maderable en concesiones forestales para otros productos del bosque, aún si se hace de forma excepcional, sigue siendo un asunto bastante controvertido. Hace falta un debate técnico y participativo más profundo que ayude a definir este tema.

²¹ El principio precautorio, por el cual la falta de certeza científica no debe usarse como razón para no adoptar medidas que eviten un daño al ambiente cuando exista un peligro de este, parece no ser adecuadamente usado en los considerandos de esta norma.

Pago por derecho de aprovechamiento

De acuerdo con el Reglamento de la LFFS, se dispone que, mediante resolución suprema refrendada por el Ministro de Agricultura, se fijen los derechos de aprovechamiento forestal, siendo uno de los criterios para la determinación del monto el valor de los productos forestales en estado natural. Para el caso específico del derecho de aprovechamiento de otros productos del bosque, se debe tomar en cuenta, además, la especie, la unidad, el peso y el volumen y/o tamaño, existiendo también la posibilidad de fijar el monto por hectárea.

En el año 2003²², se aprobaron para el ámbito nacional los valores del derecho de aprovechamiento de los productos forestales diferentes de la madera; esta norma define el monto para el aprovechamiento de la castaña, mas no para la shiringa, estableciéndose el S/. 0.030 por kilogramo para la castaña con cáscara, y S/. 0.055 por kilogramo para la castaña sin cáscara.

Hasta la fecha, la autoridad forestal no ha definido el monto a pagar por derecho de aprovechamiento de la shiringa.

Prohibición de tala y quema de árboles de castaña

Es interesante resaltar que, a través de una Resolución Ministerial del sector Agricultura del año 1981²³, se estableció la prohibición de la tala y quema de árboles de castaña. De la misma forma, en el año 1997, por Resolución Directoral de la Dirección Subregional Agraria de Madre de Dios²⁴, se estableció la sanción con multa por la posesión, transporte y comercialización de árboles de castaña, así como del otorgamiento de títulos de propiedad en áreas forestales donde se encuentre castaña y shiringa. Finalmente, existe una norma aún vigente del año 2002, que prescribió nuevamente que la tala y quema de árboles de castaña se encuentra prohibida²⁵.

Además de esta prohibición administrativa, será útil hacer un repaso por las consideraciones penales que pueden darse en estos casos. Debemos recordar que, hasta octubre del 2008, el Código Penal consideraba como delito la colecta, extracción o comercialización de especies de flora “legalmente protegidas”, y lo sancionaba con pena privativa de la libertad no menor de uno ni mayor de tres años (o hasta 4 años, en su versión agravada)²⁶.

A partir de esa fecha, una modificación de todo el título sobre delitos contra el medio ambiente estableció nuevos tipos penales y sanciones para quienes depredan o trafican ilegalmente especies de flora protegidas. En el caso del tráfico ilícito, este se da por la venta, transporte, almacenamiento, importación, exportación o reexportación de especies de flora silvestre no maderable protegida por la legislación nacional, sin contar con permisos o certificados válidos, cuyo origen no autorizado conoce o puede conocer. En cuanto al delito de depredación de flora protegida, este se aplica a quien “...caza, captura, colecta, extrae o posee productos o especímenes de flora silvestre protegidas por la legislación nacional sin contar con la concesión,

²² Resolución Suprema N° 010-2003-AG.

²³ Resolución Ministerial N° 729-1981-AG-DGFF.

²⁴ Resolución Directoral N° 030-1997-MA-DSRA-MD-RI.

²⁵ Decreto Supremo N° 044-2002-AG.

²⁶ El derogado artículo 308 del Código Penal establecía que la pena se agravaba cuando el hecho se comete en período de producción de semillas o de reproducción o crecimiento de las especies; contra especies raras o en peligro de extinción; o, mediante el uso de explosivos o sustancias tóxicas.

permiso, licencia o autorización u otra modalidad de aprovechamiento o extracción (...)”²⁷. En ambos casos, las sanciones van de tres a cinco años de pena privativa de la libertad y con entre 180 y 400 días-multa²⁸.

Por otro lado, la legislación penal incluye como delito el tráfico de productos maderables, el cual se da cuando alguien “...adquiere, almacena, transforma, transporta, oculta, custodia, vende, embarca, desembarca, importa, exporta o reexporta productos o especímenes forestales maderables protegidos por la legislación nacional, cuyo origen ilícito conoce o puede presumir (...)”²⁹. En este caso, la sanción con pena privativa de la libertad puede ser establecida por no menos de tres años ni más de seis años, y con entre 100 y 600 días-multa.

Durante mucho tiempo ha sido debatido el hecho de que la legislación penal considere que solo se configura un delito de estos tipos si la afectación se da contra especies de flora “legalmente protegidas”. La definición de qué es lo que significa estar protegido por la legislación no es del todo clara; algunos, como Caro, consideraban que solo se aplica para aquellas especies particularmente protegidas, como aquellas que son vulnerables o están en peligro de extinción, por ejemplo (1999: 641)³⁰. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que con la aparición de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre en el año 2000, la cual precisa la protección de todo el patrimonio forestal nacional, debe quedar claro que todas las especies forestales están protegidas, ya que su aprovechamiento necesita de una autorización de algún tipo por el Estado y un plan de manejo para el uso sostenible, no considerando así únicamente como protegidas a aquellas que se encuentran en las listas de CITES (Convención sobre el Comercio Internacional de Especies de Flora y Fauna Silvestres en Peligro) o dentro de áreas naturales protegidas (Hidalgo y Chirinos, 2005: 32)³¹. De esta forma, los árboles de castaña y shiringa deben ser considerados especies de flora protegidos por la legislación nacional para efectos del Código Penal; por lo tanto, quien incurra en los supuestos de hecho de las normas penales estará cometiendo un delito sancionable con pena privativa de la libertad.

Áreas naturales protegidas y aprovechamiento de la castaña

El aprovechamiento de la castaña dentro de Áreas Naturales Protegidas - ANP, se encuentra regulado por la legislación de la materia³², así como por normas complementarias. Cabe precisar que, en la práctica, solo existe aprovechamiento comercial de la castaña dentro de ANP en la Reserva Nacional Tambopata y en el Parque Nacional Bahuaja-Sonene, ambos contiguos.

Así, las normas complementarias e instrumentos de gestión relevantes en esta materia a tener en cuenta, son: el Plan Maestro de la Reserva Nacional Tambopata y el Plan Maestro del

²⁷ El Título XIII del Código Penal fue modificado por el artículo 3 de la Ley N° 29263, publicada el 02 octubre del 2008. Los tipos penales citados son los que han sido regulados en los artículos 308 y 308-C del Código Penal.

²⁸ De acuerdo con el artículo 309 del Código Penal, existen también formas agravadas de estos tipos penales sancionando en ese caso con pena privativa de la libertad no menor de cuatro años ni mayor de siete años. Esto se da cuando los especímenes, productos, recursos genéticos, materia del ilícito penal: (1) provienen de áreas naturales protegidas de nivel nacional o de zonas vedadas para la extracción de flora y/o fauna silvestre, según corresponda; y (2) provienen de las reservas intangibles de comunidades nativas o campesinas o pueblos indígenas en situación de aislamiento o de contacto inicial. El agravante también se da cuando la persona que comete el ilícito es un funcionario o servidor público que omitiendo funciones autoriza, aprueba o permite la realización de este hecho delictivo en su tipo básico, o permite la comercialización, adquisición o transporte de los recursos de flora y fauna ilegalmente obtenidos; así como cuando el ilícito se realiza mediante el uso de armas, explosivos o sustancias tóxicas.

²⁹ Artículo 310-A del Código Penal.

³⁰ Sin embargo, debemos precisar que Caro hace esta afirmación antes de dación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada en el año 2000 y cuyo texto se encuentra actualmente vigente.

³¹ Recordemos que la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies de Flora y Fauna Silvestres en Peligro - CITES, es un acuerdo internacional cuyo objetivo es asegurar que el comercio de especies de flora y fauna no amenace su supervivencia. Los anexos de CITES contienen listados de estas especies.

³² Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N° 26834, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG.

Parque Nacional Bahuaja-Sonene, que establecen la zonificación de sus áreas; el Modelo de Contrato de Concesión para el Aprovechamiento del Recurso Forestal No Maderable de la Castaña al Interior de la Reserva Nacional Tambopata; el Plan de Manejo de la Castaña de la Reserva Nacional Tambopata y el Parque Nacional Bahuaja Sonene, y, finalmente, la Directiva para el Aprovechamiento del Producto Forestal No Maderable la Castaña, también para la reserva y el parque.

Se viene considerando como monto por derecho de aprovechamiento a pagar el mismo que aquel establecido para las concesiones forestales para otros productos del bosque en el marco de la legislación forestal.

Un ejemplo claro de la diferencia entre la legislación aplicable dentro y fuera de áreas naturales protegidas con respecto al uso de la castaña es que, dentro de ANP existe un plan de manejo único para toda la zona castañera y no varios independientes como los establecidos y regulados por la legislación forestal y de fauna silvestre; lo anterior, teniendo en cuenta que es un enfoque algo distinto con respecto a los recursos utilizables dentro de ANP dada las prioridades de conservación existentes. Este plan fue elaborado por la jefatura del área y por la autoridad del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SINANPE, de forma participativa con los castañeros.



Si bien es cierto que existe una cierta conciencia en la población local de Madre de Dios acerca de la prohibición de la tala de árboles de castaña, escenas como esta reflejan las limitaciones de un simple impedimento.

El caso particular del aprovechamiento de la shiringa en la actualidad

A pesar de la similitud en el tratamiento legal del aprovechamiento de la castaña y la shiringa, siendo ambos productos forestales no maderables, se tiene que el establecimiento y desarrollo de normas técnicas y administrativas no ha sido parejo.

Cabe aquí precisar el hecho de que la shiringa tuvo varias décadas de cese por un precio y demanda muy bajo, por lo cual, si bien en un momento fue un “boom” comercial en la Amazonía, en los últimos años ha sido una actividad bastante dejada de lado, debido principalmente a la poca competitividad que tiene frente a mercados internacionales que exportan grandes cantidades de látex natural proveniente de monocultivos del árbol; asimismo, otro elemento importante parece haber estado relacionado con la diferenciación de costos de mano de obra. Finalmente, debe reconocerse que hubo una degradación del recurso, ya que a pesar de no ser talado, como en el caso del caucho, su sobreexplotación y continuas “sangrías” tenían un efecto pernicioso en los árboles y en muchos casos terminaban por agotarlos (Flores, 1987: 92).

Es importante tener en cuenta que, hasta marzo del 2008³³, no se había otorgado ninguna concesión de shiringa, a pesar de la existencia de varias solicitudes en trámite, ello debido principalmente a factores económicos que dificultan el cumplimiento de los requisitos por parte de los solicitantes, como el de la publicación de la solicitud en diarios de circulación nacional y en el diario oficial El Peruano, situación extremadamente onerosa para un shiringuero que realiza la actividad en forma precaria, como se verá más adelante en este libro.

La manera como se ha venido comercializando el producto durante estos años ha sido gracias a permisos excepcionales consentidos por decretos supremos sucesivos que autorizaban el aprovechamiento y comercialización del producto. El último de estos permisos excepcionales venció en julio del 2007³⁴.

³³ A la fecha ya se han entregado varias concesiones de shiringa, la mayoría en la provincia de Tahuamanu.

³⁴ Decreto Supremo N° 040-2006-AG.



Dos experiencias de participación en el mejoramiento del marco legal de la actividad castañera y shiringuera en Madre de Dios

1. La Mesa de Diálogo y Concertación del Jebe en Iberia

Por Alonso Córdova³⁵

La herida del pasado se transforma en esperanza de un futuro promisorio para los habitantes de la región del Tahuamanu, en Madre de Dios, donde se viene reactivando la extracción de la shiringa como una alternativa real de bionegocio, de cara a las tendencias globales del mercado cada vez más orientado al consumo de productos de origen natural y de obtención ecológica. (Revista Viajeros, 2008)

Antecedentes

Antes de poder referirnos a la importancia de la mesa de concertación y diálogo de la shiringa, es necesario primero comentar los diferentes momentos o etapas por las que pasó la actividad shiringuera en la región Madre de Dios.

El aprovechamiento del látex de la shiringa data en el Perú, de fines del siglo XIX (Carrasco, 2005: 67). La extracción constituyó la base económica más importante de la Amazonía peruana; tanto así que el Japón se propuso, entre 1910 y 1920, dirigir sus futuras migraciones y utilizarlas como instrumentos de producción al servicio de sus necesidades nacionales (grandes conglomerados industriales). Así es como estos conglomerados industriales proporcionaron mano de obra migrante a la Inca Rubber Co., destinada a la extracción del caucho en el departamento de Madre de Dios (Lausent-Herrera, 1991: 19).

³⁵ Alonso Córdova es coordinador de la oficina de FONDEBOSQUE en Madre de Dios. El autor de este subcapítulo quisiera agradecer especialmente a Edmundo Cuadros, Eduardo Huesembe López, Rosa Luque, Celso Curi y al Sindicato de Trabajadores del Jebe del Fundo Iberia - STJFI, quienes iniciaron este emprendimiento y motivaron que la mesa del jebe siga existiendo, logrando resultados importantes en favor de la conservación de la shiringa en la provincia del Tahuamanu y a favor de los shiringueros.

En la década del cincuenta se constituye el Sindicato de Trabajadores del Jebe del Fundo Iberia - STJFI (reconocido por Resolución Ministerial N° 1117-61-T), en la provincia de Tahuamanu, como un organismo sindical para negociar con la patronal del fundo Iberia, adquirido por la Corporación Peruana del Amazonas de Máximo Rodríguez³⁶, quienes, a su vez, transfieren el fundo al Banco de Fomento Agropecuario del Perú, creado por Decreto Ley N° 11691 del 03 de enero de 1952, y que luego se convertiría en el Banco Agrario.

Durante la Segunda Guerra Mundial, con la influencia de la US Rubber del gobierno de los Estados Unidos, y con la finalidad de que la Amazonía se convierta en la fuente de abastecimiento de caucho para la industria norteamericana, se inician proyectos de plantaciones de shiringa. Para ello, el Banco Agrario, en las décadas del cincuenta y sesenta, instaló en Iberia un jardín clonal de jebe con material proveniente de Ucayali, y también con material selecto extraído de las estradas (camino para la recolección) explotadas en Iberia.

A fines de la década del 80 y principios de la década del 90, el Proyecto Especial de Madre de Dios - PEMD del Instituto Nacional de Desarrollo - INADE en Iberia, toma la posta del Banco Agrario, quien ya había iniciado el esfuerzo de establecer plantaciones, también sin resultados significativos. Al iniciarse el siglo XXI, la situación del jebe en el Perú se enfoca en el abandono de las estradas de los árboles silvestres, la reducción total de la extracción de látex de jebe y la producción tradicional de caucho ahumado.

Ambas instituciones, el PEMD y el Banco Agrario, tuvieron como objetivo desarrollar un programa de fomento de plantaciones de jebe, el cual fue ejecutado con poco éxito y fue perdiendo impulso, originando el retiro del PEMD de la conducción del proyecto.

Sin embargo, siguieron las iniciativas aisladas por retomar el fomento del caucho, entre ellas la creación, en el año 2000, del Programa Nacional de Caucho, a cargo del Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA, y la declaración de interés nacional del aprovechamiento sostenible y la transformación del látex del árbol del caucho. Dichas normas constituyeron los primeros hitos para establecer las condiciones óptimas para la extracción del látex en concesiones de shiringa.

A la fecha, en Madre de Dios se cuenta con áreas de plantaciones de jebe y una asociación de productores de jebe que demandan la continuación del proyecto y la ampliación de las áreas de siembra, siendo 32 los miembros de la Empresa Comunal de Servicios Agropecuarios - ECOMUSA, y más de 100 shiringueros del STJFI. Esta demanda fue asumida por el Gobierno Regional de Madre de Dios como una alternativa de desarrollo agrario.

³⁶ Shiringuero y fundador de Iberia.

Un espacio de participación: la Mesa de Concertación Regional del Jebe

A principios del año 2000, el Centro de Investigación para el Desarrollo de la Amazonía de Madre de Dios - CINDAMAD, en coordinación con el STJFI, iniciaron talleres de motivación para la reactivación de la actividad shiringuera, con intercambios de experiencia con el vecino país de Brasil, gracias a la iniciativa “Madre de Dios, Acre y Pando”, conocida como iniciativa MAP.

En el año 2004 se aprueba un proyecto de reforestación de jebe a través del Proyecto de Inversión Pública del Gobierno Regional de Madre de Dios en Iberia, utilizando como base técnica la importación de clones mejorados así como la tecnología del Brasil. Estas iniciativas aisladas denotaban el interés y la necesidad de la región Madre de Dios, y en especial de la provincia de Tahuamanu, por dar solución al abastecimiento de caucho natural y a la problemática social ligada a la actividad. Asimismo, el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) iniciaba la elaboración de propuestas de investigación en caucho (desarrollo de clones apropiados para la zona) y de reactivación de la actividad en la región.

Ya para esas fechas, los actores locales y regionales involucrados en el aprovechamiento del látex de la shiringa y en políticas públicas, se encontraban interesados en la reactivación de la actividad como respuesta al incremento del precio del caucho natural en el mercado, dado que el precio del barril de petróleo estaba en aumento –lo cual encarecía el costo de producción del caucho sintético–, conocían la problemática del sindicato y el requerimiento de áreas para la producción de látex de bosque natural y la necesidad de la formalización de los shiringueros.

Es así que, desde inicios del 2005, un grupo conformado por instituciones del Estado, organizaciones no gubernamentales e instituciones privadas vienen desarrollando una iniciativa que busca la reactivación del caucho en la provincia de Tahuamanu. Esta iniciativa se dio como respuesta a la necesidad de que esta actividad finalmente se formalice y los productores puedan comercializar de manera legal el látex de la shiringa, dando así mayor seguridad al comprador y, por tanto, logrando fidelizar a los mismos. De esta forma, el aprovechamiento del látex de la shiringa aportaría al fisco dinero obtenido por el pago por derecho de aprovechamiento, lo cual podría generar un interés por parte del Estado para la promoción de inversión pública y privada para esta actividad.

En enero del 2005, mediante una carta a la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre de Tahuamanu, el STJFI solicita 56,271 hectáreas de bosque para el aprovechamiento del látex mediante el modelo de concesión forestal maderable. Dicha solicitud fue rechazada, de manera tal que los productores shiringueros se reorganizaron para acceder a las concesiones de productos no maderables como empresa privada a través de una Empresa Comunal de Servicios Agropecuarios - ECOMUSA y también bajo iniciativas individuales de productores shiringueros. Es importante tomar en cuenta el gran valor de estas áreas para la conservación, dado que se encuentran en pleno ámbito de influencia de la carretera Interoceánica Sur, tramo Puerto Maldonado–Iñapari, que está en proceso de mejoramiento y pavimentación, y es claro que con ésta los impactos sobre los recursos naturales forestales de la zona se incrementarán indefectiblemente.

Esta iniciativa fue apoyada por instituciones como el Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal - FONDEBOSQUE, que coordinó el saneamiento físico a través del linderamiento y la elaboración de los expedientes para el otorgamiento de concesiones; es decir, conseguir que las áreas de libre disponibilidad que tienen aptitud para la extracción de la shiringa, se conviertan en concesiones forestales no maderables para su aprovechamiento legal. Dicha actividad

de apoyo fue realizada en coordinación con el IIAP, elaborándose expedientes técnicos que respaldaron las solicitudes de concesión no maderable dirigidas al INRENA, tanto para áreas de los sectores de Iberia y Alerta.

Con el propósito de la reactivación del aprovechamiento silvestre de la shiringa, la comercialización formal y el fomento de las plantaciones, el 23 de mayo de 2005 se crea la Mesa de Concertación Regional del Jebe, integrada por el Sindicato de Trabajadores del Jebe del Fundo Iberia - STJFI; el Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana - IIAP; el Proyecto BIODAMAZ; el Servicio Nacional de Sanidad Agraria - SENASA, el Ministerio de Agricultura - MINAG; el Programa para el Desarrollo de la Amazonía - PROAMAZONÍA; el Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA; el Proyecto Especial de Titulación de Tierras - PETT; el Proyecto Especial Madre de Dios - PEMD; el Gobierno Regional de Madre de Dios - GOREMAD; el Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal - FONDEBOSQUE; el Instituto Superior Tecnológico Público de Iberia - ISTPI; y el Centro de Investigación y Desarrollo Madre de Dios - CINDAMAD.

El INADE es quien tuvo la secretaría técnica de la Mesa del Jebe, dando apoyo a los productores en el fortalecimiento de la ECOMUSA constituida para fines de comercialización, la cual logra su formalización como empresa bajo el nombre de Jebe Natural del MAP-Tahuamanu (ECOMUSA Jebe del Tahuamanu), el 04 de julio del 2005.

La agenda inmediata de la mesa fue solicitar al INRENA, de manera excepcional, la autorización para el aprovechamiento del látex de la shiringa mientras se formalizaban las concesiones shiringueras que se encontraban en trámite. Se logró, en un inicio, gestionar los decretos supremos que permitían de manera excepcional la movilización del látex extraído del árbol de la shiringa en un plazo determinado y de manera temporal.

Otro producto importante de la mesa fue que en noviembre del 2005 los shiringueros del STJFI, apoyados por FONDEBOSQUE como articulador comercial, el IIAP, PROAMAZONÍA, PEMD y CINDAMAD, participaron en las Jornadas Iberoamericana y Latinoamericana del Caucho, realizadas en Lima. El evento fue organizado por la Asociación Peruana de Caucho - APECAUCHO, y la Sociedad Latinoamericana de Tecnología del Caucho - SLTC, y participaron representantes de industrias de 14 países que demandan caucho natural³⁷. Esta actividad les valió como vitrina para mostrar los avances de la reactivación del caucho y hacer el contacto comercial con una empresa cauchera con quien iniciaron las primeras negociaciones y con quien se realizó la primera comercialización de caucho y emisión de la primera guía forestal. Esto logró demostrar ante la sociedad civil y las autoridades locales y regionales que los shiringueros querían extraer látex y que seguía siendo importante para ellos la actividad, lográndose comercializar cerca de cuatro toneladas de caucho seco a la ciudad de Lima.

La mesa siguió coordinando y buscando facilitar los trámites para lograr el acceso al bosque por parte de los shiringueros; algunos de sus logros fueron: (1) gestionar ante el INRENA la delegación de facultades a los administradores técnicos forestales y de fauna silvestre, para que suscriban contratos de concesión de látex de la shiringa, (2) incidir para que el INRENA defina el periodo de zafra para las concesiones de la shiringa del 01 de agosto al 31 de julio del año siguiente, así como (3) lograr que la autoridad establezca los términos de referencia para la formulación del plan de manejo forestal y los lineamientos para el aprovechamiento del látex de la shiringa, instrumento de gestión importante e imprescindible para lograr el eventual otorgamiento y funcionamiento de las concesiones de la shiringa. Estos ya eran pasos importantes para la reactivación de la actividad integrados con estrategias de conservación del recurso.

³⁷ <http://www.fondebosque.org.pe/boletin/boletin27/Boletin27Tema2.htm>

Un punto crítico y de demanda por parte del sindicato fue la superposición de áreas shiringueras o antiguas colocaciones que se encuentran dentro de áreas otorgadas como concesiones forestales con fines maderables. Esto puede deberse en parte a que la actividad shiringuera fue prácticamente abandonada por muchos años, por lo que los antiguos shiringueros no pudieron o no tuvieron interés en pedir formalmente dichas áreas en su debido tiempo. Es así que el sindicato solicitó al INRENA la suspensión del otorgamientos de concesiones forestales con fines maderables en la zona del Tahuamanu, mientras se formalizaban las concesiones shiringueras, ya que existía superposición con este uso tradicional del recurso por parte del STJFI. Dicha solicitud no tuvo la respuesta esperada, y teniendo en cuenta que la preocupación de la autoridad forestal de entonces estaba dirigida a formalizar la extracción de madera para fines comerciales, se siguió adelante con este otorgamiento.

Ya para el año 2007, la mesa se encontraba desarticulada, sin resultados concertados y, más bien, aislados. En esta época se pueden mencionar algunos beneficios en cuanto a proyectos productivos con FONCODES para mejorar la competitividad de productores de la shiringa y agregar valor al látex a través de la confección de "cuero vegetal", con un proyecto de mejoramiento de la competitividad de las productoras y con la asistencia técnica de FONDEBOSQUE³⁸. Además, se ejecutaron proyectos con el Gobierno Regional para el incremento de sistemas productivos agroforestales en base a frutales y la shiringa en el Tahuamanu.



En mayo de 2008 se inician las coordinaciones para retomar las labores de la Mesa de Concertación de la Shiringa, y se logra reunir nuevamente a las diferentes personas e instituciones (shiringueros, sociedad civil e instituciones públicas) para continuar trabajando en la mejora del sector.

³⁸ El cuero vegetal es una tela de algodón que es recubierta con látex o caucho, lo que le da una semejanza con el cuero, y se usa en la elaboración de artículos utilitarios (carteras, mochilas, bolsos, maletines, entre otros).

Paralelamente, continuaron los esfuerzos para sacar adelante la formalización de áreas con libre disponibilidad para la extracción del látex, a través de concesiones, en coordinación con FONDEBOSQUE y la ECOMUSA en Iberia, y la Asociación de Shiringueros de Alerta, sumándose a este esfuerzo la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA, quien brindó asesoría legal en diversos temas y apoyó para poder gestionar ante el INRENA los trámites para el otorgamiento de estas concesiones no maderables. Uno de los principales problemas que enfrentaba el sindicato y la ECOMUSA era poder asumir el costo de la publicación de la solicitud en diarios de circulación nacional y en el diario oficial El Peruano, lo que motivó al grupo de shiringueros a unirse y conseguir el cofinanciamiento de algunas instituciones no gubernamentales. Es así que se logró que, a finales del 2007, la ATFFS de Tahuamanu dé la autorización de publicación de las solicitudes en diarios a la ECOMUSA Jebe del Tahuamanu y a un grupo de shiringueros de Alerta.

La mesa de concertación y su trabajo en los últimos años

En mayo del 2008, FONDEBOSQUE y el entonces presidente del sindicato, Edmundo Cuadros, inician las coordinaciones para retomar las labores de la mesa y, gracias al apoyo del Programa Amazónico Trinacional - PAT y sus instituciones participantes como la SPDA, se logra volver a reunir a los diferentes actores del sector shiringuero de la provincia del Tahuamanu, constituyendo nuevamente a la mesa como un espacio de concentración y aprendizaje entre la sociedad civil, las organizaciones de base, instituciones privadas y el sector público, promoviendo el desarrollo de capacidades de productores líderes, dotándolos de una visión concertadora y pensamiento estratégico.

El acontecimiento más importante del año 2008 en la provincia del Tahuamanu, como resultado de los trabajos iniciales de la mesa, fue la entrega de los primeros contratos de concesión para el aprovechamiento de la shiringa en la localidad de Alerta, el 09 de mayo del 2008.

En junio se realizó el relanzamiento de la mesa de concertación en la localidad de Iberia, con la participación de representantes de las diversas instituciones (Municipalidad Distrital de Iberia, CESVI, IIAP, WWF, SPDA, FONDEBOSQUE) y productores (Sindicato de Trabajadores del Jebe del Fundo Iberia, ECOMUSA Jebe del MAP Tahuamanu, y ASHIBE S.R.L.).

Entre los objetivos principales de reconstrucción de la mesa, estuvo el conseguir reconocimiento local y regional como espacio de concertación, así como lograr que sea tomado en cuenta en los planes estratégicos de desarrollo locales, alcanzar propuestas para el presupuesto participativo, promocionar y difundir la actividad shiringuera como una actividad regional económicamente viable, elaborar un plan estratégico regional de la shiringa, promover ferias y ruedas de negocios, y servir como institución de respaldo para la gestión de la actividad shiringuera de Tahuamanu.

En el marco de la mesa, se trabajó una propuesta de ordenanza regional para declarar de interés regional la reactivación de la actividad shiringuera en la región, reconociendo oficialmente, además, a la Mesa de Concertación de la Shiringa como el espacio de diálogo representativo de la actividad, encargado de concertar las acciones de las diferentes instituciones y usuarios del bosque que trabajan en proyectos y actividades para lograr mejores prácticas en la actividad y su articulación con el mercado. Esta propuesta fue tomada en cuenta por el Gobierno Regional de Madre de Dios, y la ordenanza aprobada el 23 de marzo del 2009.

Algunos de los resultados obtenidos por la Mesa de Concertación de la Shiringa en el 2008 que son importantes de resaltar:

- Elaboración de manera participativa de una agenda de trabajo con los shiringueros y las instituciones participantes desde octubre del 2008. A través de esta se buscó la participación activa de los shiringueros en los distintos proyectos que se ejecutan en la región tomando en cuenta sus recomendaciones y necesidades para ejecutar de una manera más eficiente y ordenada los fondos de la cooperación internacional usados por distintas instituciones así como los fondos públicos.
- Se cuenta con una Ordenanza Regional aprobada que formaliza y reconoce el trabajo de la Mesa.
- Inclusión de todas las instituciones con financiamiento e interés de trabajar en la zona, como: FONDEBOSQUE, SPDA, ACCA, IIAP, WWF y BSD, y otras que puedan aportar en el acompañamiento para la consolidación de la mesa.
- Posicionamiento como un verdadero espacio de diálogo y propuestas, las cuales cuentan con una legitimidad particular al tener como base la activa participación de los propios beneficiarios de los proyectos y los propios usuarios del bosque.
- Contribución en la difusión de la importancia de la actividad shiringuera en la población, siendo así que se elaboró un video promocional de la shiringa.
- Desarrollo de nuevas formas de hacer gestión concertada, mediante el diálogo, la elaboración de propuestas y la concertación de ideas, generando nuevas formas de relacionarse con las autoridades e instituciones y entre la población local y los ejecutores de proyectos.
- La Mesa, finalmente, ha servido como un modelo replicable de gestión participativa flexible entre actores locales, beneficiarios de proyectos, autoridades competentes e instituciones privadas que continúa funcionando en la búsqueda de mejores opciones de desarrollo sostenible de la mano con los shiringueros de la región.

2. Talleres participativos con castañeros del eje carretero Puerto Maldonado-Iberia

Por Luisa Ríos³⁹

¿Hasta qué punto las normas de nuestro país aseguran y promueven la conservación y manejo adecuado del bosque? ¿Se ha considerado lo que piensan y sienten las personas que viven de los bosques? Toda la experiencia que ellos tienen y todo lo que ellos conocen de sus bosques puede llegar a enriquecer el trabajo de los profesionales que diseñan las normas que rigen las actividades económicas de estas personas.

Antecedentes

El inicio de la implementación del modelo de concesiones forestales generó desconcierto en los castañeros de Madre de Dios. ¿Por qué debían solicitar nuevamente al Estado las áreas donde venían trabajando desde la época de sus abuelos? Algunos de los castañeros se preguntaban constantemente: “¿por qué dicen en el INRENA que ya no podemos hacer chacrita en el castañal? ¡Bah! ¿Y de donde pues vamos a comer cuando empieza la zafra?”.

La sensación de este grupo de usuarios del bosque era que se aplicaban normas que poco tenían que ver con su realidad, sintiendo en ocasiones que en lugar de ayudarlos a lograr el éxito en la gestión de sus áreas productivas, las autoridades entrampaban su trabajo, les hacían perder dinero y tiempo entre trámites, permisos y guías. Esto se habría debido principalmente a que casi todas las normas referidas al aprovechamiento de productos no maderables se han trabajado a partir de normas que rigen el aprovechamiento de madera. Así, el inconveniente radica en que las normas para aprovechamiento maderable deben ser ciertamente mucho más estrictas puesto que el aprovechamiento de ese recurso genera impactos significativos sobre el bosque, situación diferente a lo que sucede en los bosques de castaña o shiringa.

En el año 2008, en el marco del Programa Interoceánico Sur, en los proyectos *Fortalecimiento de la cadena productiva de la castaña en Madre de Dios*, ejecutado por FONDEBOSQUE, y *Mejoramiento del marco normativo y fortalecimiento institucional para el aprovechamiento de la castaña, la shiringa, agroforestería y manejo de incendios en Tahuamanu*, ejecutado por la SPDA, ambas instituciones trabajaron en conjunto en la difusión de la normativa relacionada con el aprovechamiento de otros productos del bosque, y a partir de ello, en la elaboración participativa de propuestas legales que buscaron guardar una mayor sintonía con la realidad y necesidades de la actividad castañera en la Región Madre de Dios.

El objetivo principal de los talleres fue difundir entre los castañeros la legislación que regula su actividad, y promover a partir de ello un diálogo que tuviera como resultado propuestas de normas realizadas participativamente, elaboradas con y para los castañeros.

³⁹ Luisa Ríos formó parte del equipo ejecutor del proyecto “Fortalecimiento de la Cadena Productiva de la Castaña en Madre de Dios”, realizado por FONDEBOSQUE en el marco del programa Interoceánico Sur. Actualmente es coordinadora técnica de la Oficina Regional de la SPDA en Madre de Dios.

Metodología de trabajo en los talleres participativos

Para levantar información e ideas que permitan la elaboración de propuestas, se realizaron talleres participativos en las principales zonas castañeras del eje carretero Puerto Maldonado-Iberia. Los sectores elegidos fueron Alerta, La Novia, Mavila y Alegría, en junio de 2008.

De forma previa a la realización de estos talleres, la SPDA y FONDEBOSQUE trabajaron de forma conjunta cartillas informativas en un formato amigable con los castañeros. Los contenidos de la cartilla se plasmaron a modo de preguntas y respuestas y los temas priorizados fueron aquellos identificados previamente como generadores de conflictos o interrogantes.

Los talleres se realizaron de forma bastante dinámica, teniendo como objetivo iniciar un diálogo antes que realizar una "clase". Al inicio, todos los participantes se presentaron, empezando por el equipo organizador de los talleres, de modo que todos pudiésemos sentirnos con comodidad y en confianza para decir en voz alta nuestras ideas.



El objetivo principal de los talleres fue difundir entre los castañeros la legislación que regula su actividad, y promover un diálogo acerca de cómo pueden ser mejoradas estas normas.

Para iniciar el debate, se explicó el contenido de la cartilla informativa antes mencionada, lo cual hizo que fuera más simple dar a conocer a los castañeros las normas vigentes en aquel momento. A partir de ello se entró en un diálogo tema por tema. Los castañeros tuvieron ocasión de comentar sobre cómo la legislación los afecta, cómo se implementa en la realidad, y cómo ellos consideran que pueden mejorarse. A partir de ello, el equipo de SPDA y FONDEBOSQUE logró identificar aquellas normas que, desde el punto de vista de los productores, debían ser mejoradas.

Es importante mencionar que la mayoría de las intervenciones de los castañeros fueron bastante propositivas, lo cual facilitó la identificación de los puntos críticos de la normativa castañera, es decir, de las normas que verdaderamente escapaban a la realidad del campo y, a partir de ello, la generación de propuestas de modificación de las mismas. Sin embargo, como era previsible, existieron en algunos casos propuestas bastante inconsistentes orientadas a disminuir sus obligaciones frente al Estado, o contrarias a los principios del manejo sostenible del bosque. Para esto fue significativo el aporte técnico y legal de cada equipo, lo que propició una discusión bastante fructífera teniendo en cuenta la interdisciplinariedad del equipo, que contó con abogados, ingenieros forestales y, lo más importante, verdaderos usuarios del bosque.

Debemos recordar que la coyuntura en la que se desarrollaron los talleres permitió tener una ventana de oportunidad interesante para que las propuestas de mejora de normas puedan ser efectivamente consideradas por las autoridades competentes del Estado, dado que, en esos momentos, se estaba trabajando en la elaboración del Reglamento de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre.⁴⁰

Posteriormente, con la información recogida de los talleres, se trabajó una propuesta técnico-legal orientada a mejorar la normativa vigente de la castaña. A continuación se presenta un pequeño resumen de los talleres realizados en el eje carretero y de las propuestas recogidas en los mismos, los cuales son un reflejo claro de hacia dónde están dirigidas las mayores preocupaciones de los castañeros.

Taller participativo en Alerta

Este taller se realizó el sábado 21 de junio en el teatrín municipal de Alerta, En él participaron 24 castañeros de Alerta y zonas aledañas. Se inició con la presentación de los participantes, para luego seguir con una pequeña introducción del objetivo del taller y el desarrollo de la cartilla informativa. Es importante mencionar que a los castañeros les llamó mucho la atención que al inicio se comentara que uno de los objetivos principales era conocer la problemática que ellos viven día a día como parte de su actividad, y lo que más les interesó fue saber que las normas que muchas veces solo les generaban dolores de cabeza podían ser mejoradas con sugerencias de ellos mismos.

A los castañeros de esta zona les interesó que se hicieran comentarios acerca de una realidad constante en sus concesiones: la situación irregular en que se encuentran las parcelas agrícolas que existen dentro de las áreas castañeras. Es ahí donde se inició un debate sobre las actividades que debían o no permitirse dentro de las concesiones castañeras y cuáles eran vitales para ellos, como la posibilidad de realizar agricultura de subsistencia por ejemplo.

⁴⁰ Para mayores precisiones sobre los cambios en la legislación forestal de los últimos años ver el punto 1 del Capítulo 1.

Conclusiones y propuestas recogidas en el taller de Alerta:

- Aún siguen existiendo problemas de superposición entre las áreas castañeras y agrícolas. Se siguen otorgando concesiones sobre áreas donde ya existen títulos agrícolas o poseedores, este es el caso de concesiones castañeras otorgadas sobre chacras de los propios concesionarios.
- Los castañeros tienen problemas con la autoridad forestal cuando hacen chacra en sus castaños. Ellos consideran que no hay razón alguna para que se les prohíba realizar su actividad. En primer lugar, porque para muchos de ellos las chacras de subsistencia son sumamente importantes durante la zafra; en segundo lugar, muchos manifestaron que cuando realizaron sus trámites para acceder a la concesión de castaña, uno de los requisitos era demostrar la posesión y conducción del área, y uno de los criterios que tomaban en cuenta los técnicos del INRENA que realizaban las inspecciones de campo, era verificar que el castañero tuviera campamento y chacra, entre otras "pruebas de posesión". En ese sentido, es importante mencionar que los castañeros dijeron que estarían de acuerdo con realizar una zonificación en sus castaños para sustentar un área donde se pueda establecer una pequeña chacra sin causar gran impacto sobre el castaño.
- Sobre la conservación del área otorgada en concesión, que forma parte de las obligaciones del titular de la concesión, los castañeros mencionaron que ello resulta casi imposible, dado que las autoridades no tienen capacidad logística para apoyarles en la mayoría de los casos. Mencionaron que muchas veces realizan denuncias en las diferentes instancias y que, además de cobrarles por los "servicios", por lo general solo toman los datos de los infractores y nada más; no hay mayor investigación ni sanción. Ello ha hecho que los castañeros traten en muchos casos de hacer cumplir la ley por sus propios medios.
- Algunos de los castañeros presentes se encontraban tramitando su concesión. Ellos mencionaron que los trámites en las oficinas descentralizadas del entonces INRENA seguían siendo engorrosos. Por ejemplo, les estaban solicitando la publicación de sus solicitudes en el diario El Peruano. Lo irónico del caso es que dicho diario no tiene oficina en la Región Madre de Dios, por lo que el castañero debía hacer contacto con alguien en la ciudad de Lima para que hiciera el trámite por él.

Taller participativo en Alegría

Este taller se realizó el domingo 22 de junio en el local comunal de Alegría y contó con la participación de 15 castañeros de Alegría, Planchón y zonas aledañas. De igual manera que en Alerta, se inició con la presentación de todos los participantes a modo de entrar en un clima de confianza para lograr una mayor participación de los castañeros, quizá con la diferencia de que, en esta localidad, el proceso fue mucho más breve, dado que los castañeros de estas zonas están mucho más familiarizados con este tipo de talleres. La participación, consulta y aportes de los castañeros, resultaron enriquecedoras.

Conclusiones y propuestas recogidas en el taller de Alegría:

- Los castañeros mencionaron que en los últimos meses han llegado gran cantidad de migrantes de la sierra buscando áreas donde “poseionarse”. Esto resulta un gran riesgo para las áreas castañeras dado que se tiene la idea de que para lograr la propiedad del área es necesario hacer “mejoras”, es decir, tumbar bosque y hacer chacra. Adicionalmente, se pudo ver que en este sector varios de los castañeros conocen algo de la normativa que regula su actividad; por ejemplo, sabían que existe “una ley” que prohíbe la tala y quema de árboles de la castaña.
- Comentaron que el 95% de los castañeros de estos sectores tenían chacra dentro de sus concesiones castañeras, y, al igual que en Alerta, mencionaron que esto era antes un requisito para obtener la concesión.
- Existe la percepción de que el Estado no está presente para salvaguardar sus concesiones, y que cuando realizaban una denuncia, las autoridades no hacían nada al respecto.



En la provincia de Tahuamanu, familias enteras se dedican al recojo de castaña de sus concesiones, así como a las labores de pelado de la nuez.

Taller participativo en Mavila y La Novia

Esta reunión se realizó el domingo 22 de junio en el Salón Comunal de Mavila, y se contó con la participación de 38 castañeros de Mavila, La Novia, Shiringayoc y zonas aledañas. Iniciar esta reunión y reunir a los castañeros fue relativamente sencillo, porque al igual que en Alegría, en estos sectores diversos talleres han venido realizándose en forma permanente, auspiciados por diferentes instituciones ejecutoras de proyectos. Durante esta reunión se tuvo una participación importante de los castañeros, que en su mayoría conocían bastante bien los procedimientos que debían realizar con el entonces INRENA, y especialmente sus obligaciones. Al igual que otros grupos, cuando se desarrolló el contenido de la cartilla informativa, manifestaron que algunas cosas que ahí aparecían como “prohibidas” habían sido requisitos para la obtención de sus contratos de la castaña; como, por ejemplo, contar con chacra dentro del área solicitada. Esto suena bastante familiar, sobre todo para muchos profesionales que trabajaron y participaron en el proceso de otorgamiento de concesiones para aprovechamiento de la castaña entre los años 2002 y 2004, y que conocían que este era uno de los criterios de evaluación que el personal de las administraciones técnicas forestales y de fauna silvestre del INRENA tenía durante las inspecciones oculares previas al otorgamiento de las concesiones durante esos años.

Se tocó un tema importante cuando los castañeros explicaron que ellos sienten que la autoridad forestal es solo un ente supervisor y hasta fiscalizador, pero no una verdadera autoridad del Estado, encargada, entre otros, de velar por la seguridad de los recursos naturales del país, en especial aquellos cuyo aprovechamiento había sido declarado de interés nacional, como la castaña.

Conclusiones y propuestas recogidas en los talleres de Mavila y La Novia:

- Los castañeros comentaron que la autoridad forestal debería permitirles contar con un área pequeña para establecer una chacra de subsistencia.
- Para los castañeros de estos sectores era muy importante que les permitan sacar madera de sus concesiones, no solo para la construcción de sus campamentos sino para comercializarla y tener dinero al inicio de la zafra y durante el resto del año. Muchos de los participantes mencionaron que, dado que en sus áreas castañeras no se cuenta con caminos vecinales ni con carreteras en buen estado, el costo de transporte de su producto era bastante alto ya que debían contratar el servicio de tractores agrícolas para sacar la castaña desde sus campamentos hasta el pie de la carretera, encareciendo su actividad.
- Los castañeros sentían que las autoridades eran muy estrictas con ellos pero no así con los “grandes capitales”, y que inclusive a ellos les dejaban hacer daño al bosque (en referencia a los estudios de la empresa de hidrocarburos SAPET, que tiene un lote que se superpone con gran parte de la provincia).
- Mencionaron que cuando han sufrido robo de su castaña o invasión en sus áreas, preferían no denunciarlo a las autoridades porque por lo general no hacían nada.
- La mayoría de los castañeros participantes conocían bien los trámites que debían seguir para movilizar y comercializar su producto, sin embargo, mencionaron que el trámite era engorroso y tomaba demasiado tiempo, lo que los perjudica.

Taller: “Análisis de la normativa en torno a la actividad castañera”

A partir de estos tres talleres, los castañeros de cada zona designaron representantes para que asistan a una reunión en Puerto Maldonado para trabajar en propuestas participativas más concretas que puedan ser presentadas ante las autoridades competentes. Para ello, la SPDA y FONDEBOSQUE elaboraron un primer grupo de propuestas en base a las ideas expresadas por los castañeros en cada reunión y con la intención de ser mejoradas o validadas en la reunión de Puerto Maldonado.

De esta forma, algunas preguntas saltaron a la vista cuando se trabajó la sistematización de las ideas recabadas en los talleres. Una pregunta particularmente interesante fue: ¿por qué se podría sancionar a un productor por realizar actividades agrícolas dentro de su concesión cuando años atrás dicha actividad era un requisito para el otorgamiento de la misma? En este caso, por ejemplo, los castañeros consideran clave el poder contar con áreas pequeñas para establecer una chacra de subsistencia que les sirva de fuente de alimentos durante la zafra. Parece ser, inclusive, que en los contratos de concesión se permitiría esto al mencionarse que “(...) con excepción de lo previsto en su Plan General de Manejo Forestal, Plan Operativo Anual y Planes de Manejo Complementarios, el Concesionario no podrá utilizar el Área de la Concesión para fines agropecuarios”. Parecería desprenderse de esto que el castañero puede realizar actividades agrícolas siempre que las incluya en su Plan de Manejo y Plan Operativo Anual. Esto sin embargo, no es consistente con la legislación forestal y de fauna silvestre que prohíbe este tipo de actividades dentro de cualquier concesión forestal.

Los equipos de la SPDA y FONDEBOSQUE propusieron como modificación a la legislación forestal que, luego de realizar una zonificación del castaño, la legislación permita excepcionalmente establecer espacios definidos donde pueda ser posible hacer agricultura de subsistencia, estableciendo explícitamente que esto no genera derechos reales sobre el área.

Por otro lado, durante la sistematización se evidenció la necesidad de tener una propuesta que promueva que las diferentes instancias del Estado trabajen en forma conjunta y manejen información similar actualizada. La propuesta recomendaba que el INRENA (actual Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura) trabaje de forma conjunta con COFOPRI (Organismo de Formalización de la Propiedad Informal), quien tiene la información y coberturas de la propiedad privada rural, así como con la Dirección Regional Agraria, que es quien otorga los certificados de posesión, para que se puedan llegar a sanear verdaderamente las áreas bajo concesión castañera y se busque su redimensión en los casos que ameriten. Esto es un trabajo que podría significar un gran reto para la administración forestal, pero ayudaría significativamente a diferenciar realmente los espacios dedicados y con potencial para la actividad castañera de los que tienen otros usos.

De la misma forma, la sistematización puso en evidencia la necesidad de que se modifiquen los requisitos de publicidad de las solicitudes de concesión, las que originalmente requerían de publicación en un diario de circulación nacional y en El Peruano, un diario que no cuenta con oficina en Madre de Dios. Por lo tanto, la propuesta consideró que la publicación de solicitudes se haga en un diario local o regional, en los locales municipales y adicionalmente en los paneles de las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre.

El objetivo principal de este taller fue difundir, sustentar y validar las propuestas de modificación legal elaboradas a partir de los resultados de los talleres participativos realizados en el eje carretero; todo ello frente a los funcionarios representantes de la autoridad nacional forestal

que asistieron a la reunión, pudiendo influir positivamente en las propuestas de mejora del marco normativo forestal, particularmente en la reglamentación de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre de ese entonces⁴¹. Adicionalmente, participaron también del taller representantes de los comités de gestión de bosques, personal de las administraciones técnicas forestales y de fauna silvestre, y representantes de instituciones involucradas con el sector forestal de Madre de Dios.

Algunas de las propuestas producto de la sistematización de ideas de los talleres del eje carretero:

- Modificación del artículo 68 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre para incluir un párrafo que permita una suspensión escalonada y temporal, a modo de incentivo económico, del pago por derecho de aprovechamiento por parte de los titulares de concesiones para otros productos del bosque.
- Modificación del artículo 70.4 del mismo reglamento para incluir un párrafo que establezca que la estructura de costos de la actividad también es un criterio a tener en cuenta para establecer los montos por derecho de aprovechamiento.
- Modificación del artículo 74 del mismo reglamento para permitir una distribución más equitativa de los montos recaudados por los derechos de desbosque, de manera que se pueda destinar un monto mayor a los comités de gestión de bosque, contribuyendo de alguna forma a que se dé una compensación indirecta a los titulares de concesiones que se ven perjudicados por las actividades de desbosque producidas por las actividades hidrocarburíferas, por ejemplo.
- Modificación del artículo 76 de la misma norma para precisar que, para el caso de autorizaciones de desbosque en concesiones forestales, es necesaria la participación de los titulares de estas concesiones en la elaboración de los informes de impacto ambiental.
- En este mismo sentido, se propone adicionar un párrafo a este artículo que establezca como requisito el que los autorizados al desbosque entreguen una copia del informe de impacto ambiental a los titulares de las concesiones forestales de manera obligatoria y de forma previa a la realización de cualquier actividad en el área.
- Modificación del artículo 109 de la misma norma para que las solicitudes de concesiones para otros productos del bosque ya no necesiten ser publicadas en el diario El Peruano ni en uno de circulación nacional, sino en diarios regionales o locales así como en las ATFFS.
- Finalmente, se incluyó en el debate una propuesta fuertemente impulsada por los castañeros para que se modifique el artículo 111 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, adicionando un párrafo que permita la agricultura de subsistencia, sin que esto genere derechos reales sobre el área.

⁴¹ Como se mencionó, en ese momento se encontraba en proceso la reglamentación del Decreto Legislativo N° 1090. Para mayores detalles sobre estos cambios en la legislación forestal, ver el punto 1 del Capítulo 1.



Análisis de los problemas en la aplicación del marco legal de la castaña y la shiringa, y propuestas para su mejora

Introducción al Capítulo III

El objetivo de este capítulo es hacer un estudio legal de los vacíos y problemas encontrados en la aplicación de las normas que regulan el aprovechamiento de la shiringa y la castaña en el contexto actual de Madre de Dios, para posteriormente proponer cambios en la normativa correspondiente, teniendo en cuenta la particular relevancia que cobra este esfuerzo en tanto que actualmente en el país se viene discutiendo la actualización del marco legal forestal vigente mediante un proceso impulsado por el Estado.

Es importante saber que la recopilación y análisis de las dificultades en la legislación para el aprovechamiento de estos productos forestales no maderables, es resultado de los trabajos realizados con y por los propios castañeros y shiringueros de la zona, a través de las experiencias contadas en el capítulo anterior⁴². Estas observaciones, comentarios y propuestas generadas por ellos mismos fueron sistematizadas en propuestas presentadas ante los órganos decisores con ocasión de la confección del nuevo Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre llevado a cabo en el 2008⁴³.

Gran parte de las propuestas planteadas en aquel momento terminaron siendo incluidas dentro de la reglamentación del Decreto Legislativo N° 1090. A pesar de que la coyuntura del marco legal forestal, explicada al inicio del Capítulo I, llevó a la derogatoria de este decreto legislativo y sus normas complementarias, debe reconocerse que este esfuerzo contado en el capítulo anterior constituye sin lugar a dudas un ejemplo claro de cómo el trabajo participativo con los actores involucrados en una actividad sirve efectivamente para mejorar el marco legal de la misma, potencialmente contribuyendo a generar un sentimiento de apropiación y legitimidad en las normas.

⁴² Reconocemos que la otra parte del sector productivo relacionado con la castaña y la shiringa, la industria de transformación a mediana y gran escala y las empresas de comercialización, no participó en este proceso, por lo que corresponde que este sector pueda también elaborar sus propuestas y la autoridad forestal y de fauna silvestre generar espacios para discutirlos. Algunos aportes en este sentido por parte de estos actores ya han sido recogidas en trabajos previos bastante importantes como el realizado por el Comité Técnico Multisectorial de la Castaña (2006).

⁴³ Para más precisiones sobre el Reglamento de la Ley N° 1090, ver el punto 1 del Capítulo 1.

A continuación, mencionaremos los temas más importantes que se relacionan con la problemática del aprovechamiento castaño y shiringuero en Madre de Dios, acompañadas de un análisis legal en cada caso y precisando la forma en que las propuestas participativas (formuladas de acuerdo con las experiencias mencionadas en el capítulo II) fueron o no tomadas en cuenta por las normas de desarrollo del Decreto Legislativo N° 1090, y que, con su derogatoria, quedan nuevamente en el tintero para ser trabajadas y discutidas en el marco del actual proceso de consulta nacional para elaborar la política forestal y actualizar la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, de acuerdo con la Resolución Ministerial N° 0544-2009-AG que establece el inicio de este proceso.

1. Dificultades en el acceso al recurso: concesiones para otros productos del bosque y la publicidad de las solicitudes

Los requisitos establecidos por el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en adelante el Reglamento, para darle publicidad a los procedimientos administrativos de solicitudes de concesiones para aprovechamiento de otros productos del bosque, si bien buscan cumplir de la mejor medida con la publicidad de los actos administrativos, terminaron siendo sumamente onerosos.

De acuerdo con el artículo 109, numeral 109.1 del Reglamento, uno de los requisitos relacionados con la publicidad de las solicitudes de concesiones para otros productos del bosque es que sus resúmenes se publiquen en el diario El Peruano y en otro diario de circulación nacional. Es este último requisito el que generó la mayor traba burocrática que ha impedido que durante muchos años, luego de la entrada en vigencia de este Reglamento (desde el 2001), no haya podido entregarse una sola concesión con fines no maderables para aprovechamiento de la shiringa sino hasta mediados del 2008.

Una estimación hecha en aquel año arrojó que el costo de publicar este resumen en el diario oficial El Peruano ascendía a alrededor de S/. 1,500 (mil quinientos nuevos soles) aproximadamente; a su turno, el costo de publicación del mismo resumen en el diario más barato de circulación nacional asciende a un monto aproximado similar. En conclusión, un estimado debe considerar en cerca de S/. 3,000 (tres mil nuevos soles) los gastos en publicación, sin contar con los costos de transacción incurridos para cumplir con este requisito, más aún teniendo en cuenta que en Madre de Dios no existe una oficina de El Peruano⁴⁴.

De acuerdo con un ejercicio de estructura de costos de la actividad shiringuera del 2007 que se ha podido revisar, el costo total de la actividad para un shiringuero asciende a S/. 9,858.50 (nueve mil ochocientos cincuenta y ocho nuevos soles y cincuenta céntimos), calculándose un margen de utilidad de S/. 1,361.50 (mil trescientos sesenta y un nuevos soles y cincuenta céntimos)⁴⁵; esto, sin contar con el costo de la publicación mencionado líneas arriba. Sumando a esta estructura de costos el monto de la publicación y asumiendo ningún costo de transacción por la tramitación ante la autoridad forestal, tenemos que al primer y segundo año de ser

⁴⁴ La información de los costos de publicación fue obtenida de la Empresa Peruana de Servicios Editoriales S.A. en el 2008. Los trámites pueden ser hechos a distancia para la publicación de avisos legales en la cartilla respectiva de El Peruano, pero deben ser enviados por fax a la oficina (Cuzco o Lima) junto con el voucher de pago en la cuenta del Banco de Crédito, el cual no tiene a la fecha oficina en Iberia sino solo en Puerto Maldonado.

⁴⁵ Documento de Trabajo (FONDEBOSQUE, 2007).

concesionario, el shiringuero promedio trabajaría a pérdida. No es sino hasta el tercer año que este shiringuero podría tener una utilidad anual de aproximadamente S/. 1,000 (mil soles).

En este punto conviene detenerse un momento para reflexionar acerca de la viabilidad económica real de estas concesiones: ¿para qué promover el otorgamiento de concesiones de la shiringa si los beneficios económicos de la actividad parecen ser tan mínimos? Algunos especialistas consultados sostienen una inviabilidad de plano en este tipo de concesiones, mientras que otros asumen que con una estrategia que apoye la búsqueda de mercados justos o verdes (Restrepo y otros, 1999), así como la búsqueda de compradores interesados en el producto como una forma de Responsabilidad Social Empresarial, podría ser una vía muy interesante para tener concesiones shiringueras muy productivas⁴⁶. Sin embargo, debemos ser conscientes de que hay que ser cautelosos, y más estudios deben ser diseñados sobre la factibilidad económica y productiva de los productos forestales no maderables, para analizar si verdaderamente existe un mercado (Galán, 1999: 52).

Dicho esto, regresemos a los requisitos de publicación de solicitudes de concesiones. Es interesante pensar acerca del tipo de diario exigido por la ley donde se publique este resumen de la solicitud, los cuales deben ser de “circulación nacional”. Quizá una interpretación literal de la norma definiría un diario de circulación nacional como el que al menos llega a todas las capitales de departamento del país; así, probablemente el único que cumpla a cabalidad con este requisito sea El Comercio, en donde el costo por publicación asciende a más del doble que en otros diarios que no cumplen con este requisito y que, para el caso de la región Madre de Dios, tiene una distribución sumamente limitada.

Debemos reflexionar también acerca de la idoneidad de este requisito (publicación en El Peruano y en un diario de circulación nacional) para cumplir con el régimen de publicación de actos administrativos establecido por la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.

El artículo 23 de esta norma establece que: “23.1 La publicación procederá conforme al siguiente orden: 23.1.1 En vía principal, tratándose de disposiciones de alcance general o aquellos actos administrativos que interesan a un número indeterminado de administrados no apersonados al procedimiento y sin domicilio conocido”. Asimismo, el inciso 2 del mismo artículo menciona que “(...) [l]a publicación de un acto debe contener los mismos elementos previstos para la notificación, señalados en este capítulo (...)”.

De esta forma, debe tomarse en cuenta que el artículo 20, inciso 1.3, explica que las notificaciones se hacen “(...) [p]or publicación en el Diario Oficial y en uno de los diarios de mayor circulación en el territorio nacional, salvo disposición distinta de la ley. (...)”. En ese sentido, se puede concluir que la regla general de publicación de actos administrativos es que sean publicados en El Peruano y en otro diario de mayor circulación nacional, pero que la legislación especial puede definir otras maneras que, cumpliendo con el objetivo, sirvan para hacer público un acto administrativo de la forma más eficiente posible.

En el caso de la legislación forestal y de fauna silvestre, el requisito de publicación de resúmenes de solicitudes de concesión para aprovechamiento de otros productos del bosque copia esta regla general. Tomando en cuenta parcialmente la propuesta participativa hecha sobre este particular por los usuarios del bosque en el marco de las experiencias contadas en el capítulo previo, el derogado Reglamento del Decreto Legislativo N° 1090 sustituía el

⁴⁶ Algunas personas en la zona comparan la experiencia de Brasil para mantener la actividad shiringuera y usan su relativo éxito como argumento para solicitar que se dé más impulso a la actividad. Sin embargo, debe tenerse en cuenta la complejidad del tema en Brasil. Otros estudios han encontrado, por ejemplo, que una política de subvenciones estatales en forma de aranceles de importación de jebes altos, así como un fuerte movimiento sindical (con la presencia de personajes emblemáticos como “Chico” Mendes), ha ayudado a mantener la actividad viable y a conservar el ecosistema frente a otros usos del bosque (Shartzman, 1989, 158-160).

requisito de publicación en El Peruano por la publicación en un diario de circulación regional, situación que efectivamente sirve para dar un mejor cumplimiento a los objetivos perseguidos por esta norma. De la misma forma que la legislación vigente, esta norma establecía que también deben realizarse publicaciones en los locales de las municipalidades y del Gobierno Regional correspondiente.

El análisis legal planteado aquí nos ayuda a anticipar cuáles son las posibles salidas a esta excesiva rigurosidad en los requisitos de publicidad de los resúmenes de solicitud de concesiones forestales no maderables en la modalidad de otros productos del bosque.

Como se da cuenta líneas arriba, es perfectamente posible que la legislación forestal pueda prever maneras distintas de cumplir con el requisito de publicidad de actos administrativos mencionado en la norma que no sea necesariamente a través de la publicación en diarios. Lo anterior en razón no solo de la excesiva onerosidad que esto implica (teniendo en cuenta la poca disponibilidad de recursos con que cuenta un castañero o un shiringuero promedio), sino a la no idoneidad de estos instrumentos de comunicación para la zona.

Como vemos, la propuesta inicial fue tomada en cuenta parcialmente para regular de mejor manera este tema de la publicidad de las solicitudes en la reglamentación del Decreto Legislativo N° 1090. Una eventual modificatoria del actual Reglamento o una nueva legislación forestal debe adecuar los requisitos, de manera que se obvie la necesidad de publicar en un diario de circulación nacional e incluir la publicidad de estas solicitudes a través de otros medios de comunicación masivos como puede ser una radio o televisión de alcance regional. Esto, a su vez, puede ser complementado por la publicación física del resumen de las solicitudes en las sedes de las administraciones técnicas y municipalidades, así como en una publicación virtual en la página web del Gobierno Regional o del propio Ministerio de Agricultura.



¿Para qué promover el otorgamiento de concesiones de la shiringa si los beneficios económicos de la actividad parecen ser tan mínimos? Una buena estrategia basada en mercados justos o “verdes”, así como en la búsqueda de compradores interesados en el producto como una forma de responsabilidad social empresarial (RSE), puede ser la fórmula para concesiones de la shiringa más productivas.

2. Dificultades en el acceso al recurso: superposición de predios con concesiones de la castaña

Quizá uno de los mayores problemas encontrados por los castañeros, sobre todo los que se encuentran en el eje carretero de la Interoceánica Sur, sea el hecho de que muchas de sus concesiones se encuentran superpuestas con predios o zonas agropecuarias⁴⁷.

Mencionaremos aquí al menos tres tipos de problemas de superposiciones distintos identificados que conviene individualizar: (1) concesiones de la castaña que fueron otorgadas encima de predios titulados, (2) concesiones que fueron otorgadas encima de predios no titulados pero con derechos de posesión, y por último (3) predios sin ningún título que se encuentran superpuestos con concesiones de la castaña previamente otorgadas⁴⁸.

Si bien es cierto que podemos encontrar en el derecho soluciones jurídicas a cada uno de estos problemas -por ejemplo iniciar procesos judiciales para declarar la nulidad de una concesión otorgada encima de un predio titulado, estas están lejos de ser las más óptimas o eficientes⁴⁹.

Debemos tener en cuenta que gran parte de este problema fue generado durante el proceso de adecuación y otorgamiento de concesiones castañeras en el marco de la legislación forestal del 2000, proceso en el cual se usó como uno de los criterios principales para identificar a qué castañeros correspondía cada concesión, la prueba de “conducción directa” de la actividad (SPDA, 2005: 41), lo que fue entendido como el hecho de contar con una vivienda y realizar actividades agrícolas dentro del área.

Esto sirvió en parte para cumplir con el deseable propósito de otorgar concesiones a quienes tradicionalmente usaban esos castañales; sin embargo, sirvió también para formalizar una situación de hecho que iba en contra de la propia legislación forestal y los derechos preexistentes de los castañeros, como es: el otorgamiento de concesiones incluyendo zonas donde no había cubierta boscosa y donde se encontraban “potreros” y viviendas sobre los que los poseedores pudieron haber solicitado títulos de propiedad eventualmente.

Así, se tiene un tipo de problema muy difundido, como son los casos de concesionarios castañeros que viven dentro de sus concesiones y realizan otras actividades no permitidas por la legislación vigente (agricultura o ganadería, por ejemplo).

Algunas de las observaciones de los castañeros en este sentido, iban por pedir que la legislación forestal reconozca la posibilidad de realizar actividades agrícolas dentro de las concesiones castañeras como una forma de “subsistencia”, para el caso de predios superpuestos cuyos poseedores han sido siempre los mismos castañeros. La propuesta participativa en este sentido buscaba conciliar en algo el pedido de los castañeros con la intangibilidad de las áreas sujetas a concesión, permitiendo este aprovechamiento de subsistencia, pero dejando en claro la imposibilidad de que esta acción genere algún derecho real sobre la tierra.

⁴⁷ El problema de superposiciones ha sido estimado en 10% según algunos estudios para las concesiones castañeras entregadas al 2006, debido a delimitaciones unilaterales que no consideraban a los colindantes al momento de la entrega del contrato, y debido a que se entregaban contratos solo con el expediente de adecuación y sin ordenamiento castañero, así como por entregar concesiones de nuevas áreas sin terminar el proceso de adecuación por lo que se dan conflictos con antiguos castañeros (Comité Técnico Multisectorial de la Castaña, 2006:39, 42).

⁴⁸ Hidalgo señala que en el caso de las concesiones forestales maderables y la delimitación de Bosques de Producción Permanentes, se llegó a tener en cuenta preocupaciones relacionadas con superposiciones con predios, por lo que se diseñaron mecanismos en la norma que permitían exclusión de áreas y compensación, reconociendo que la poca información en el momento y la falta de catastros actualizados habrían sido parte importante del problema (Hidalgo, 2003: 23).

⁴⁹ En el caso distinto de tener asentamientos nuevos posteriores al otorgamiento de las concesiones, la solución estrictamente legal, aunque costosa en términos sociales, sería la de solicitar la expulsión de estas personas (SPDA, 2005: 9).

Gran parte de la problemática de superposiciones entre concesiones de la castaña y la shiringa con predios privados, y consecuentemente de los conflictos sociales y la degradación del bosque que esto genera, corresponde a la postergación de una labor indudablemente necesaria como es el saneamiento físico y legal de las poblaciones que viven en o alrededor de las concesiones castañeras otorgadas. Esto, a manera de sincerar el uso de cada área concesionada y, de ser necesario, redimensionar estas áreas, sacando de las concesiones las zonas usadas como terrenos agrícolas o viviendas.

Debe reconocerse que un programa masivo de saneamiento físico y legal tiene que ir de la mano con una coordinación estrecha entre la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS), los gobiernos regionales y COFOPRI, como la entidad del Estado encargada de los procesos de titulación de predios rurales.

Más allá de una modificación en las normas, debe quedar claro que la voluntad política es muy importante para poder lograr el objetivo de tener áreas de concesiones forestales que realmente cuenten con cubierta boscosa y cuyo uso sea efectivamente de aprovechamiento forestal; y al mismo tiempo, lograr que los castañeros puedan tener acceso a la propiedad de los predios que la mayoría de ellos han venido ocupando por más de 15 años.

El derogado reglamento del Decreto Legislativo N° 1090 no tomó en cuenta a fondo esta problemática, limitándose a reforzar el concepto de que las concesiones para otros productos del bosque, que por su naturaleza están ubicadas en tierras públicas, deben servir para el fin para el que se concedieron y no para otro. Si bien esto tiene sentido en la lógica de la legislación forestal y de fauna silvestre, no llega a ser del todo útil para efectos de una política de verdadera formalización de la actividad, por lo que una modificatoria del marco legal vigente debe pasar por incluir normas específicas que obliguen a las instituciones correspondientes a coordinar e iniciar un proceso de saneamiento físico y legal a modo de disposiciones complementarias o transitorias⁵⁰. Esto debe ser acompañado en la práctica por una decisión política clara y el financiamiento público necesario.

3. Aprovechamiento maderable en concesiones forestales para otros productos del bosque

En relación con el aprovechamiento de madera en concesiones forestales para aprovechamiento de otros productos del bosque, que fue permitido por el Decreto Supremo N° 044-2002-AG, entendemos que aún se mantiene el debate técnico sobre la conveniencia de permitir este aprovechamiento complementario. En el caso de la castaña, son muchos los que cuestionan la verdadera sostenibilidad de un aprovechamiento maderable en un área con características y capacidad para aprovechamiento de otros productos del bosque, considerando que la cantidad y calidad de los productos serían afectadas.

Más que guiarse por el principio de aprovechamiento integral del bosque, la razón principal para permitir esto fue la búsqueda de soluciones a un problema social y económico de las poblaciones de castañeros pobres de la zona.

⁵⁰ Desde hace algunos años se viene resaltando la importancia de que exista una coordinación entre la autoridad forestal y el Proyecto Especial de Titulación de Tierras – PETT (cuyas competencias se encuentran en la actualidad en COFOPRI) para evitar problemas de superposición (Hidalgo, 2003:41; Comité Técnico Multisectorial de la Castaña, 2006:42). Este tema ha sido considerado como relevante y está incluido como uno de los 15 puntos de interés de los actores forestales del país, en el marco del actual proceso de consulta para actualizar la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, sugiriendo la importancia de tener instituciones y legislación que promueva la coordinación entre sectores del Estado como los relacionados con formalización de la propiedad rural (Secretaría Técnica para el Proceso de Consulta de la Legislación Forestal y de Fauna Silvestre, 2010).

Aunque la discusión es técnica en su naturaleza, como ya fue mencionado, conviene pensar aquí sobre la presencia de cada vez más casos de solicitantes de concesiones para otros productos del bosque, cuya finalidad real es únicamente el aprovechamiento maderable.

En este caso, es importante recordar que el aprovechamiento de madera dentro de concesiones de la castaña o la shiringa, debe ser considerado siempre como secundario o complementario al aprovechamiento principal. Sin embargo, la gran diferencia de precio entre la castaña o la shiringa frente a la madera, a favor de esta última, hace que sea muy rentable explotar madera en concesiones de castaña o de shiringa, causando que se deje de lado por completo la explotación de los productos forestales objeto de la concesión, desvirtuando así el carácter de complementariedad o excepcionalidad con el que fue permitido el aprovechamiento maderable.

Esto se debe a que no existen en la legislación forestal disposiciones específicas que eviten desvirtuar la figura, ni mucho menos incentivos suficientes o correctos que permitan a las concesiones para otros productos del bosque ser sostenibles ambiental y financieramente, es decir, que representen un ingreso suficiente a las poblaciones locales (castañeros o shiringueros) sin que se vean en la necesidad de recurrir al aprovechamiento maderable en concesiones forestales para otros productos del bosque.

Por ejemplo, es conocido que muchos nuevos solicitantes de concesiones para aprovechamiento de la shiringa en Tahuamanu y Las Piedras estarían apuntando a que se les otorguen estas con la finalidad exclusiva de pedir permisos para aprovechar madera dentro de sus concesiones, cumpliendo con la presentación de su Plan de Manejo Complementario Anual - PMCA; en otros casos, los solicitantes, sobre todo aquellos que han sido shiringueros en el pasado, parecen tener un ánimo sincero en aprovechar madera únicamente de forma excepcional. Sin embargo, existe un problema en este caso particular debido a la no existencia de Términos de Referencia - TdR específicos para la elaboración del PMCA para aprovechamiento de madera en concesiones de la shiringa, a diferencia de las concesiones de la castaña que sí cuentan con TdR para ello. Cabe la pregunta, entonces, de si será posible que un concesionario shiringuero pueda efectivamente aprovechar madera de su concesión aún cuando el Estado no ha aprobado los TdR específicos, los que justamente debieran establecer los parámetros que permitan un aprovechamiento que no vulnere la sostenibilidad del bosque con aptitud shiringuera.

Así, la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre correspondiente ha venido justificando, en base a una interpretación por analogía, que pueden usarse los TdR de PMCA de la castaña para las concesiones de la shiringa, basándose principalmente en que ambos son productos forestales no maderables. A pesar que el artículo VIII del Título Preliminar de la Ley de Procedimiento Administrativo General mencionado previamente apoya esta interpretación, a falta de otra fuente, está claro que esta vía no puede ser la regla; debiera evitarse tener que recurrir a este tipo de interpretaciones para hacer funcional una figura legal existente o un derecho no desarrollado por normas reglamentarias por desidia del Estado.

El derogado Reglamento del Decreto Legislativo N° 1090, en el segundo párrafo de su artículo 141, había reforzado la idea, ya considerada por el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente, de que era posible hacer aprovechamiento forestal maderable en concesiones para otros productos del bosque, posibilidad que era establecida como excepcional. Esta norma derogada no llegó más allá en solucionar algunos de los inconvenientes mencionados.

La autoridad forestal debiera propiciar un debate público, técnico y participativo para definir la posibilidad de que los titulares de derechos forestales realicen aprovechamiento maderable

en concesiones para otros productos del bosque. Si producto del debate se opta por incluir esta posibilidad, la legislación deberá ser clara en establecer condiciones que permitan la existencia de candados que eviten que personas soliciten este tipo de concesiones con la única finalidad de extraer madera, desvirtuando el objeto y aptitud de estas áreas. La excepcionalidad o complementariedad de este aprovechamiento no debe estar colocada en la legislación únicamente de forma declarativa, sino que deben establecerse reglas precisas que permitan, por ejemplo, que una concesión para otros productos del bosque en la que, en períodos consecutivos, la mayor producción sea de madera y no de castaña o shiringa, pueda recatalogarse por la autoridad, y luego de un informe técnico preciso, como concesión forestal maderable, por lo tanto aplicándosele sus normas y disposiciones técnicas específicas.

Además, debe trabajarse en normas técnicas concretas para que el aprovechamiento forestal maderable en concesiones de la shiringa pueda darse en condiciones específicas para sus características, de manera que se evite usar una normativa técnica diferente como la de la castaña.



En muchos casos, se sabe de solicitantes de concesiones para otros productos del bosque que estarían apuntando únicamente a aprovechar madera. La legislación debe mejorar para que sea verdaderamente excepcional este aprovechamiento.

4. Autorizaciones de desbosque en concesiones forestales

Además de la problemática de cambio de uso de tierras con aptitud forestal a tierras agrarias, incentivado en los últimos años por la presión de nuevos migrantes en Madre de Dios, existen también problemas relacionados con el desbosque realizado de manera legal, autorizado por la autoridad forestal –en el marco de sus competencias– dentro de concesiones forestales (castañeras en particular). Estos son los casos, por ejemplo, de las superposiciones de concesiones mineras o hidrocarburíferas con concesiones forestales, sobre las que los concesionarios mineros o titulares de contratos de hidrocarburos solicitan efectuar un desbosque para realizar las actividades propias de sus concesiones.

La actual legislación forestal prevé que quienes soliciten una autorización de desbosque deben pagar un derecho. El artículo 72 del Reglamento establece que “[e]l derecho de desbosque se establece en función a la superficie total a desboscar, para lo cual se fija una tarifa diferencial y creciente en proporción directa al área de desbosque, el tipo de vegetación presente en el área solicitada y el valor de la madera en pie”.

En ese sentido, una de las preguntas importantes que fue puesta sobre la mesa en los procesos participativos detallados en el Capítulo 2 de este libro, consistió en determinar si debía además pagarse a los castañeros y shiringueros una compensación por los daños efectivamente ocasionados en sus concesiones por actividades provenientes de un desbosque “legal”. Por lo tanto, debía definirse si este derecho de desbosque a ser pagado al Estado, como autoridad forestal, era una reparación por el daño o, en todo caso, un derecho de aprovechamiento como cualquier otro, sobre todo teniendo en cuenta los criterios que cita la norma⁵¹. Si este pago fuera una reparación por el daño, es correcto pensar que las empresas mineras o hidrocarburíferas que operen dentro de una concesión castañera o shiringuera, y que estén realizando un desbosque con autorización dentro de la misma, ya no estarían obligadas a pagar al titular de la concesión una compensación por los mismos hechos, amparándose en que esta ya fue pagada en su oportunidad al Estado, lo que ciertamente puede devenir en situaciones de injusticia grave.

Así, la propuesta participativa recogió las ideas acerca de un pago compensatorio a los titulares de derechos forestales. Para esto, se planteó que se especifique en el Reglamento la inclusión de formas de redistribución de los montos recaudados por este concepto, de forma tal que se permita que el mayor porcentaje del dinero producto de derechos de desbosque no vaya a las arcas fiscales sino a los comités de gestión de bosques de la zona.

Este tema fue explícitamente mejorado en el derogado Reglamento del Decreto Legislativo N° 1090. El artículo 319, referido a las autorizaciones de desbosque para titulares de operaciones y actividades distintas a las forestales, establecía explícitamente que los titulares de estas operaciones deben, además de pagar la retribución económica correspondiente al Estado, pagar una indemnización a los titulares de concesiones forestales afectadas en caso estos las soliciten. Consideramos que la legislación sectorial actual forestal, minera e hidrocarburífera, a pesar que haga incidencia en compensaciones para propietarios privados y servidumbres, sí permite sostener que el pago realizado por una autorización de desbosque es un “derecho de aprovechamiento” y no una indemnización, teniendo los titulares de concesiones forestales la posibilidad de negociar con los titulares mineros o de hidrocarburos, compensaciones por daños.

⁵¹ Un análisis preciso de los daños abarcaría ciertamente muchos más criterios considerados por la legislación sobre responsabilidad civil, cosa que se extiende más allá de los límites de este trabajo.

Sin embargo, somos de la opinión que es necesario que las nuevas y futuras modificaciones al marco legal vigente prevean una norma tan clara como la del derogado Reglamento del Decreto Legislativo N° 1090, que sin ninguna duda proteja los intereses no solo de los castañeros y los shiringueros de la región, sino de todos los concesionarios forestales.

Por otro lado, con relación al ingreso físico de los operadores mineros o hidrocarburíferos a las concesiones forestales para otros productos del bosque, la legislación no establece específicamente las condiciones mínimas sobre información a los concesionarios en relación con la forma en que se iba a realizar la operación. Así, se dan casos de concesionarios forestales que encontraban en sus áreas a técnicos que estaban realizando actividades de exploración hidrocarburífera, sin que antes se les hubiese notificado de su presencia ni mucho menos de las actividades concretas que iban a realizar.

La propuesta participativa en este sentido consistió en que el Reglamento elabore requisitos previos para el inicio de actividades de estos operadores dentro de concesiones forestales. Así, la propuesta planteaba una modificatoria al Reglamento dirigida a precisar que el concesionario debe participar en la medida de lo posible en la elaboración del plan de trabajo a realizarse sobre su área y/o en el estudio de impacto ambiental en la parte pertinente.

Asimismo, esta propuesta solicitaba como requisito previo al otorgamiento de la autorización de desbosque, la copia de acuse de recibo de la carta enviada a los concesionarios forestales en la que se informa sobre las actividades específicas a ser realizadas en su área.

El derogado Reglamento del Decreto Legislativo N° 1090 no llegó a recoger las propuestas en el sentido mencionado. Una modificatoria de la legislación forestal vigente, relacionada con actividades de aprovechamiento de otros recursos naturales que se hagan sobre cualquier concesión forestal, debe incluir estas propuestas que permitirán contar con un mejor nivel de coordinación entre los usuarios del bosque y los titulares de derechos de aprovechamiento de recursos no renovables, sirviendo además como mecanismo que permita un acercamiento entre ambas partes como mecanismo para evitar conflictos futuros.



Si bien es necesario que exista un mecanismo legal por el cual se permita el desbosque para obras públicas u otras actividades de uso de recursos no renovables, cuando se afecta a terceros, como castañeros y shiringueros, no sólo se les debe indemnizar sino que las actividades de desbosque deben ser previamente coordinadas con ellos.

5. ¿Plan general de manejo forestal, planes operativos anuales o un solo plan de manejo forestal en concesiones para aprovechamiento de otros productos del bosque?

Previamente a la realización de cualquier actividad de aprovechamiento en concesiones forestales, es requisito elaborar y presentar un Plan de Manejo Forestal, el cual es definido por el artículo 58.1 del Reglamento como "(...) la herramienta dinámica y flexible de gestión y control de las operaciones de manejo forestal. Su concepción y diseño deben permitir identificar con anticipación las actividades y operaciones necesarias para alcanzar la sostenibilidad del aprovechamiento (...)"⁵².

El propio Reglamento aclara que son dos los niveles que tiene este Plan de Manejo Forestal - PMF: (1) El Plan General de Manejo Forestal - PGMF, y (2) el Plan Operativo Anual - POA; siendo el primero el que "(...) proporciona el marco general de planificación estratégica y proyección empresarial a largo plazo, formulado como mínimo para todo el período de vigencia de la concesión"⁵³. Por otro lado, el POA es el segundo nivel del PMF que sirve para la planificación a corto plazo durante cada año de operación. Ambos constituyen en su conjunto el Plan de Manejo Forestal.

Para el caso de concesiones para aprovechamiento de la shiringa, la autoridad forestal ha establecido los Términos de Referencia para Planes de Manejo Forestal como un todo, y no subdividido en dos documentos distintos (Planes Generales de Manejo Forestal y Planes Operativos Anuales). Es decir, la administración ha optado por no tener dividido en dos niveles el instrumento de manejo forestal establecido para concesiones y aprovechamiento de la shiringa, en el entendido de que bastaría un solo documento que pueda servir para los dos propósitos (planificación a largo y corto plazo). Desde un punto de vista técnico, esto se habría definido así principalmente al no existir –por ejemplo- parcelas de corta anuales como en el caso de las concesiones forestales maderables. De forma interesante, similar argumento serviría también para eliminar la necesidad de tener dos documentos de gestión forestal para el caso de concesiones de la castaña⁵⁴.

Así, las observaciones hechas por los shiringueros iban en el sentido de comentar la falta de información, o información errada, proveniente de las propias ATFFS que les indicaban que debían elaborar los dos documentos de planificación a pesar de ser esto claramente distinto a lo dispuesto por la legislación.

En la actualidad, y a pesar de no tener una norma a nivel de Reglamento sobre el tema, queda claro que la autoridad ha decidido tener un manejo más sencillo y eficiente en el aprovechamiento de la shiringa, por lo que los TdR de "Plan de Manejo Forestal" deben ser considerados como el único documento de gestión, no debiendo solicitarse a estos usuarios del bosque POAs u otros requisitos fuera del marco normativo. Consideramos que gran parte del problema se está generando por la falta de claridad por parte de los operadores de la

⁵² De acuerdo con el artículo 15 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, se entiende por Plan de Manejo Forestal a "(...) las actividades de caracterización, evaluación, planificación, aprovechamiento, regeneración, reposición, protección y control del bosque, conducentes a asegurar la producción sostenible y la conservación de la diversidad biológica y el ambiente (...)".

⁵³ Art. 58.3 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

⁵⁴ En el caso de las concesiones de la castaña, la autoridad sí ha definido dos niveles de gestión con TdR de Planes Generales de Manejo Forestal - PGMF y Planes Operativos Anuales - POA.

administración pública que hasta hace poco han estado encargados del otorgamiento de los derechos para aprovechamiento de la castaña y la shiringa (ATFFS Tahuamanu y de Tambopata-Manu) en relación con las normas vigentes a ser aplicadas. Esto se debe en parte a que, si bien ha habido cierto nivel de participación en la elaboración de estas normas por parte de los diferentes interesados, en su mayoría fueron normas aprobadas en Lima por la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre del entonces INRENA, para ser aplicadas netamente por órganos desconcentrados en provincias como estas ATFFS. La falta de comunicación intra-institucional, en este sentido, ha sido un problema grave.

La propuesta recogida y sistematizada de las reuniones con la Mesa de Concertación de la Shiringa, sugirió la necesidad de que la legislación sea modificada para establecer claramente la posibilidad de que, en los casos de aprovechamiento de otros productos del bosque, la autoridad forestal pueda solicitar un único documento que incluya los dos niveles de gestión. Cabe subrayar que este tema fue tomado en cuenta por el derogado Reglamento del Decreto Legislativo N° 1090. En su artículo 73, numeral 73.4, se establecía que no es necesario que para todas las modalidades de concesiones forestales exista un Plan General de Manejo Forestal y a su vez un Plan Operativo Anual; la existencia o no de ambos niveles de manejo, aclaraba la norma, dependería de la forma de manejo del recurso. Esta norma debería nuevamente ser considerada para la mejora o modificación de la legislación vigente, de forma que se permita un manejo forestal sostenible y técnico pero a la vez menos burocrático, adaptándose de mejor manera a la realidad de un sector al cual le resulta costoso y complicado cumplir con todos los documentos y requisitos técnicos de la legislación.

Por otro lado, un problema referido a los instrumentos de gestión forestal en el caso del aprovechamiento de la castaña tiene que ver con los plazos de vigencia de sus Planes Generales de Manejo Forestal. A pesar de que el artículo 58.3 del Reglamento establece que este "(...) es formulado como mínimo para todo el período de vigencia de la concesión (...)", la realidad es que la autoridad forestal ha aprobado todos estos planes para la actividad castañera con un plazo de vigencia de solo cinco años. Esta equivocación se debería probablemente a una confusión de la ATFFS y los consultores, generada por la idea de que la vigencia del Plan General de Manejo Forestal debe coincidir con la renovación quinquenal del plazo de la concesión. Es por esto que la mayor parte de todos los PGMF aprobados para aprovechamiento de la castaña en Madre de Dios estarían a punto de vencer en tanto fueron hechos tan solo por cinco años y no por los cuarenta que requería la norma. Hay una preocupación manifiesta de los castañeros, ya que pasado este período ellos tendrán necesariamente que gastar en contratación de los consultores, además de los trámites; a su turno, la administración pública tendrá que gastar tiempo y recursos en tramitar y analizar estos documentos. Todo esto de forma innecesaria.

Consideramos que subsanar este tema debe pasar más que por una propuesta de cambio normativo, por una labor de coordinación dentro de la propia institucionalidad forestal, que permita que las ATFFS y eventualmente los órganos competentes dentro del Gobierno Regional, conozcan las normas que aplican y que estas puedan informar adecuadamente al usuario y los consultores.

En relación con los instrumentos de gestión, una propuesta participativa (producto de los talleres con castañeros) planteaba la necesidad de dejar de pensar en el POA como un procedimiento administrativo de evaluación previa con silencio administrativo negativo⁵⁵, y

⁵⁵ El silencio administrativo negativo está regulado por la primera disposición transitoria de la Ley N° 29060.

más bien considerarlo explícitamente como uno de aprobación automática⁵⁶ bajo el régimen de fiscalización posterior. Como sabemos, la diferencia radica en que el primero se usa en aquellos casos en que se afecte significativamente el interés público, incidiendo, entre otros, en el medio ambiente y los recursos naturales. El segundo, el procedimiento de aprobación automática, está pensado para procedimientos de aprobación de licencias, autorizaciones, constancias y copias certificadas o similares, que habiliten para el ejercicio continuado de una actividad económica en el ámbito privado siempre que no afecte a terceros.

Este es un tema que debería pensarse más a fondo, teniendo en cuenta los beneficios que traería un POA con un formato más cercano a una declaración jurada, sin necesidad de firma de consultor. Un formato de POA pensado de esta forma permitiría a los castañeros y, en general, a los titulares de concesiones de otros productos del bosque, evitar tener que pasar por los costos que implican el trámite y el pago a consultores de forma anual, así como aliviar la carga procedimental de las ATFFS. Además, consideramos que la calificación como procedimiento administrativo con silencio administrativo negativo no es exacta ya que el aprovechamiento castaño o shiringuero no parece calificar como “afectación significativa” del medio ambiente o de los recursos naturales, justamente por la naturaleza sustentable del uso del recurso⁵⁷. Como mínimo, el procedimiento de aprobación de POA para cualquier aprovechamiento de otros productos del bosque debería ser calificado explícitamente por el Reglamento como un procedimiento administrativo de evaluación previa con silencio administrativo positivo, lo que permitiría que los castañeros y los shiringueros no tengan que esperar plazos excesivos para movilizar sus productos por responsabilidad de la administración; y a la administración, aliviar su carga de trabajo.

El derogado Reglamento del Decreto Legislativo N° 1090 consideró solo algunas de las propuestas participativas comentadas aquí, señalando en su artículo 73.3 que otros ingenieros, no solo los forestales, podrán realizar los Planes de Manejo. Asimismo, en su artículo 73.4 se precisaba que “(...) [l]a existencia o no de los niveles de manejo antes señalados, así como la vigencia de los planes de manejo correspondientes, dependerá de las necesidades del manejo del recurso forestal, lo cual será establecido en el presente Reglamento y en los términos de referencia correspondientes. En los casos de las modalidades de aprovechamiento que se autoricen solamente con la previa presentación de una solicitud de declaración jurada, esta deberá ser suscrita por el titular del derecho”. Es necesario volver a considerar normas similares para una próxima modificación o mejora de la legislación forestal actual vigente, de manera que el aprovechamiento de estos recursos no maderables se vuelva menos burocrático y que los instrumentos de gestión se vean realmente como tales, y no como trabas administrativas que el castaño y el shiringuero deba superar cada año.

⁵⁶ El silencio administrativo negativo está regulado por la primera disposición transitoria de la Ley N° 29060.

⁵⁷ Con esto, sin embargo, no queremos desvirtuar la importancia de la planificación en el manejo forestal, ni dejar de reconocer que aún en este tipo de actividades “amigables con el bosque” existen impactos como la caza y el sobreuso de semillas o látex, que pueden ser perjudiciales para la dispersión de la especie en el bosque o para su capacidad de crecer apropiadamente (Peters, 1994: 18-22; Comité Técnico Multisectorial de la Castaña, 2006: 37).

6. Procedimiento sancionador correctamente aplicado a personas que no cuenten con título alguno sobre el bosque

Una especial consideración dieron los usuarios del bosque al tema de la seguridad en sus actividades y las actividades ilícitas de las cuales son víctimas. Ejemplos de esto son: el hurto de la castaña en sus concesiones, el cambio de uso del bosque realizado de manera ilegal por invasión de agricultores en sus predios o concesiones, las quemas realizadas por vecinos que se salen de control indiscriminadamente y los afectan, entre otras⁵⁸.

En este sentido, las administraciones técnicas forestales y de fauna silvestre de la zona han tenido un trabajo bastante débil en relación con la atención de estas denuncias de infracción de la legislación forestal. Falta de personal, presupuesto insuficiente y la dificultad de acceso han sido mencionados como posibles causas de esta ineficiente atención al problema. Del mismo modo, la población castañera en particular mencionaba las limitaciones que tienen para hacer las denuncias penales correspondientes, explicando la poca disposición que tiene la policía para ir a inspeccionar la ocurrencia y la negación a tomar nota de denuncias si no se va con un abogado o si no se es el directamente "afectado", entre otras.

Por otro lado, es importante comentar que los castañeros constantemente mencionaron que las ATFFS en Tahuamanu y Tambopata explicaban a los denunciados que las actividades de tala y quema ilegal realizadas por terceros, así como el hurto de especies forestales, escapaban del ámbito de su competencia como ente encargado de tramitar procedimientos sancionadores; esta explicación, como se sabe, es errónea y responde a una confusión de las ATFFS, ya que ellos, como autoridad forestal, tienen competencia para iniciar procedimientos sancionadores a cualquier persona que cometa una infracción a la legislación forestal y de fauna silvestre.

Estas ATFFS han venido centrando su labor en actividades de fiscalización a titulares de concesiones castañeras, pero no contra los terceros que irrumpen en ellas. Un problema con esto es que muchos titulares de concesiones castañeras han comenzado a considerar como inútil seguir realizando denuncias. Sin embargo, recordemos que los titulares tienen responsabilidad de mantener el bosque en sus concesiones, por lo que la falta de denuncia podría traer problemas a titulares en una posterior fiscalización o supervisión cuando no puedan explicar el daño al bosque ocurrido en sus áreas.

Así, es entendible que los castañeros de la zona comenzaran a tener una visión del entonces INRENA como una autoridad débil y sin una verdadera vocación de atención de sus problemas de seguridad. La propuesta participativa trabajada, y que en realidad responde a un problema en todo el país, identificado por muchos previamente y por la propia autoridad forestal, buscaba que se implementen directivas y normas claras que establezcan las competencias de las autoridades forestales correspondientes sobre infracciones como las antes mencionadas, para que se apliquen a todos, sean o no titulares con algún derecho del bosque.

El derogado Reglamento del Decreto Legislativo N° 1090 reflejaba parcialmente estas ideas, y en su artículo 400 estableció de forma clara una diferencia de competencias entre el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de la Fauna Silvestre - OSINFOR y las Autoridades Regionales Forestales, definiendo que el primero es el encargado de sancionar

⁵⁸ Referencias sobre los problemas por hurto de la castaña, así como la destrucción de bosques castañeros, han sido recogidas por Quaedvlieg, sugiriendo que el Gobierno Regional puede aportar mucho al transparentar información sobre estas prácticas ilegales, e involucrar a los castañeros en una estrategia de monitoreo mejorada (2009:122).

a los titulares de los derechos forestales en las infracciones relativas al incumplimiento de las condiciones establecidas en sus contratos. Las autoridades regionales forestales, por su lado, fungían de primera instancia administrativa en procedimientos sancionadores contra cualquier persona, sea o no concesionario de un área y siempre que incurra en una infracción tipificada en la legislación forestal.

Actualmente, el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR señala que es esta entidad quien se encarga de la supervisión y fiscalización del cumplimiento de los títulos habilitantes otorgados por el Estado en materia forestal (como concesiones o permisos)⁵⁹. A diferencia del marco legal previo, OSINFOR tiene actualmente competencia para supervisar y fiscalizar todo tipo de concesiones forestales, tanto maderables como no maderables, e imponer sanciones a estos titulares. Sin embargo, las infracciones que estarían dentro de dicha competencia son aquellas relacionadas con los instrumentos de gestión (PGMF y POA), dejando las otras infracciones a cargo de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, a través de sus ATFFS, y eventualmente a los Gobiernos Regionales una vez que se efectivice la transferencia de competencias a estos. Queda claro que las ATFFS tienen actualmente competencias para sancionar a infractores, sean o no titulares de concesiones castañeras, siempre que hayan cometido infracciones a la legislación forestal, como el hurto de productos forestales, quemas e invasiones de terceros, y cambio de uso del bosque. Por esto, se sugiere que sean elaborados los lineamientos y manuales de actuación que contengan y describan claramente el procedimiento que el funcionario de la autoridad forestal correspondiente debe realizar ante denuncias por hurto de productos forestales, así como por tala, quema o cambio de uso de la tierra de forma ilegal, todas ocurrencias muy típicas en la región. Asimismo, hacemos eco de los pedidos de la zona sobre la necesidad de contar con fiscalías ambientales especializadas en Madre de Dios, que puedan dar una mejor respuesta a la ciudadanía.



Escenas como esta son comunes en la zona, donde el fuego iniciado por agricultores se extiende incontrolablemente a áreas verdes, muchas veces castañales.

⁵⁹ Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 065-2009-PCM.

7. Fortalecimiento de capacidades a los operadores de la administración pública sobre normatividad vigente

Es común que en el Perú lo “forestal” sea sinónimo de actividades forestales maderables, dejándose de lado muchas veces, en el diseño y en la aplicación de la norma, las particularidades del aprovechamiento no maderable. Orgánicamente podemos verlo reflejado en la estructura que manejó por muchos años el INRENA, la cual prácticamente no tenía funcionarios dedicados al tema de la planificación del aprovechamiento de otros productos del bosque dentro de la entonces Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre⁶⁰.

Muchas de las funciones de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre, relacionadas al aprovechamiento forestal no maderable, como la tramitación de solicitudes de concesiones y su otorgamiento, fueron trasladadas a sus órganos desconcentrados en Madre de Dios (ATFFS de Tahuamanu y de Tambopata-Manu) para el otorgamiento de permisos y concesiones para el aprovechamiento de la castaña y de la shiringa⁶¹.

Esto es importante ya que ayuda a explicar las causas de la poca claridad que tienen algunos funcionarios en Madre de Dios sobre la legislación vigente relacionada con este tipo de aprovechamiento forestal; por un lado, el desorden normativo existente en la materia: solo en el caso de la legislación sobre aprovechamiento de la castaña, por ejemplo, se han contado 23 normas vigentes, además de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su Reglamento. Por otro lado, el hecho de que la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre del INRENA delegara estas funciones en las ATFFS para el otorgamiento de concesiones de castaña y shiringa, habría hecho que, en la práctica, no hayan profesionales dentro de esta intendencia a nivel de Lima que se encarguen de forma exclusiva a temas de otros productos del bosque, en particular a la castaña y la shiringa; todos los profesionales relacionados con estas dos actividades se encuentran en alguna de estas dos administraciones técnicas⁶².

Así, en muchos casos existía desconocimiento y descoordinación evidente entre el órgano desconcentrado y la entonces Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre sobre el caso particular del aprovechamiento de estos recursos no maderables. Por esto, se sugiere incluir dentro de la propia Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre a profesionales dedicados al tratamiento y diseño de instrumentos de gestión específicos para los productos forestales no maderables, en particular la castaña y la shiringa, en reconocimiento a la importancia que el aprovechamiento económico de estos representa para la economía de cientos de familias en Madre de Dios y otros departamentos del Perú. Lo anterior, independientemente de que muchas de las competencias forestales vayan a pasar eventualmente a los gobiernos regionales, ya que lo que se necesita es lineamientos y normativas claras en torno al manejo de estos recursos, y profesionales especializados que puedan cumplir esta función.

Debe tenerse en cuenta, finalmente, que, si bien han sido muchos los retos y algunos los logros de la desconcentración de competencias a las ATFFS de Madre de Dios para que se encarguen

⁶⁰ Salvo algunas excepciones de funcionarios con cuyo indispensable aporte se contó para la elaboración de este trabajo.

⁶¹ Como fue explicado en el Capítulo 1, actualmente estas competencias se encuentran en manos del Ministerio de Agricultura, hasta que se efectivicen las transferencias de competencias forestales a los Gobiernos Regionales. Hasta ahora, los Gobiernos Regionales de San Martín, Loreto y Ucayali son los únicos que tienen las competencias ya transferidas.

⁶² El contar con autoridades que no sigan correctamente la legislación es un problema identificado previamente en otros lugares del mundo, bien sea por ignorancia de la norma, problemas en la traducción a lenguas locales, poca claridad de las normas, normas que han perdido vigencia práctica, agencias de gobierno locales que implementan laxamente la legislación, etc. (Rosenbaum, 2004, en Ravenel y Otros ed., 2004: 270).

directamente de algunas funciones forestales para otros productos del bosque, la experiencia adquirida debe ser tomada en cuenta por el Gobierno Regional de Madre de Dios así como por futuras autoridades regionales forestales y de fauna silvestre, una vez que sea efectiva la transferencia de funciones en materia agraria. Esto debe llevar a que el gobierno regional asegure financiamiento y recursos para el fortalecimiento de capacidades de sus dependencias que detentarán estas competencias⁶³.

Otras propuestas participativas pendientes para la mejora del marco regulatorio de la actividad castañera y shiringuera:

Los procesos participativos reseñados en el Capítulo 2 también lograron plantear algunas otras ideas que en algunos casos escapan al ámbito de posibles modificatorias al actual Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Mencionaremos a continuación las más saltantes, y cuya incorporación en la legislación o su puesta en marcha por las autoridades forestales correspondientes, consideramos que debieran ser de carácter prioritario:

- Aprobación por parte de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre de todas las normas complementarias necesarias para la adecuada implementación de las concesiones de la shiringa. Estas incluyen la definición del monto a pagar por derecho de aprovechamiento de este recurso, el cual no está definido hasta la fecha.
- Simplificación de la normativa sobre la castaña y la shiringa, y, en general, sobre el aprovechamiento de otros productos del bosque diferentes a la madera, de manera que los usuarios del bosque y los propios funcionarios puedan tener mayor y mejor claridad sobre la legislación forestal. Una solución puede ir por aprobar unas “Disposiciones Complementarias” a la manera de las existentes para concesiones para ecoturismo y concesiones para conservación, que recopilen toda la legislación reglamentaria existente sobre otros productos del bosque.
- La necesidad que la autoridad forestal promueva, difunda y dé viabilidad práctica, así como provea de fondos correspondientes a los Comités de Gestión de Bosques en Madre de Dios que hasta la fecha, paradójicamente, cuentan con poca representatividad del sector castañero y shiringuero.
- Implementación inmediata y actualización permanente del registro de infractores.
- Trabajar la actualización de los términos de referencia existentes para planes de manejo, con los titulares de derechos, y en el campo.
- Implementación de legislación y acciones por parte de la autoridad forestal, para que los titulares de las concesiones de castaña y de shiringa puedan establecer esquemas de compensación por servicios ambientales –como los ligados a la fijación del carbono– que reconozcan el valor agregado que el uso sostenible del bosque da en este tipo de usos.
- Considerar incentivos económicos directos en la normatividad forestal además de la certificación: ¿realmente se beneficia el Estado cobrando por el aprovechamiento por otros productos del bosque? Los beneficios de un buen manejo del bosque por pobladores rurales, que causa impactos menores a pesar de que no obtiene utilidades importantes y que tiene un potencial inmenso para conservar espacios naturales y los servicios que estos brindan, son mucho mayores a los beneficios obtenidos por la recaudación del Estado al establecer una retribución. El Estado debería considerar seriamente un esquema por el cual premie a titulares de derechos para aprovechar otros productos del bosque a través de la reducción o eliminación de la obligación de pago de derechos de aprovechamiento en tanto compruebe que estos realizan un aprovechamiento correcto y sostenible del producto forestal no maderable.

⁶³ En años previos se detectó alguna oposición de ciertos sectores forestales a las transferencias de estas competencias a los gobiernos regionales en los primeros años de la implementación de la legislación forestal aprobada en el 2000 (SPDA, 2005: 91). Sin embargo, autores como Rosenbaum señalan la importancia de tomar en cuenta la descentralización como respuesta para combatir la ilegalidad forestal, incluso para que diseñen sus propias normas, aunque no se debe perder la facultad nacional para supervisarlos y prevenir males como las decisiones arbitrarias y la corrupción (2004, en Ravenel y Otros ed., 2004: 280).

Referencias

- Boletín Informativo: Secretaría Técnica para el proceso de la Legislación Forestal y de Fauna Silvestre – Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura. Lima, Enero 2010, Año 1, N° 1.
- CARO CORIA, Dino Carlos. Derecho penal del ambiente: delitos y técnicas de tipificación. Lima: Gráfica Horizonte, 1999.
- CARRASCO, Pedro. Manejo del jebe (*Hevea brasiliensis*) en la provincia de Tahuamanu – Madre de Dios. Iquitos: IIAP; BIODAMAZ, 2005.
- CEPES. Informativo Legal Agrario. Lima, Diciembre 2005, N° 22.
- Comité Técnico Multisectorial de la Castaña. La cadena de valor de la castaña amazónica del Perú. Lima: Candela Perú, 2006.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Comisión Agraria, Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía. Ante proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Lima, 1997.
- FLORES MARÍN, José Antonio. La explotación del caucho en el Perú. Lima: Concytec, 1987.
- GALÁN S., Francisco Alberto. Mecanismos para una distribución justa y equitativa de la biodiversidad: casos de ecoturismo y productos no maderables del bosque. En: IX Asamblea Ordinaria del Parlamento Amazónico, Lima: 2-5 de junio de 1999.
- GUTIÉRREZ, Braulio. Algunas consideraciones institucionales y normativas para la comercialización de los productos naturales no maderables en Colombia (PNNM). En: IX Asamblea Ordinaria del Parlamento Amazónico, Lima: 2-5 de junio de 1999.
- HIDALGO, Jessica y Carlos, CHIRINOS: Manual de Tala Ilegal. Lima, 2005.
- HIDALGO, Jessica. Perú. El problema agrario en debate - Sepia X, Mesa especial: Estado de la situación forestal en el Perú. Lima: Sepia, 2003.
- LAUSENT-HERRERA, Isabelle. Pasado y presente de la comunidad japonesa en el Perú. Lima: IFEA; IEP, 1991.
- MOORE, Thomas. Sugerencias para la nueva legislación forestal. Puerto Maldonado: SPDA.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Comisión Agraria, Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía. Ante proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Lima, 1997.
- PETERS, Charles M. Sustainable harvest of non-timber plant resources in tropical moist forest: an ecological primer. Washington: Biodiversity Support Program, 1994.

- QUAEDVLIEG, Julia, "Certification of brazil nuts: a catalyst or obstacle for sustainable forest management?". Tesis de Maestría en la Universidad Van Amsterdam, 2009.
- RAVENEL, Ramsay M., GRANOFF, Ilmi M. E., MAGEE, Carrie A. (eds.), *Illegal logging in the tropics: strategies for cutting crime*. New York: The Haworth Press, 2004.
- RESTREPO R., Jorge Iván, SILVA M., Álvaro José, CEBALLOS, Jorge Eduardo. *El Papel de las ONG en el uso sostenible y la comercialización de productos de la biodiversidad*. En: IX Asamblea Ordinaria del Parlamento Amazónico, Lima: 2-5 de junio de 1999.
- SCHWARTZMAN, Stephan. *Extractive reserves: the rubber tappers' strategy for sustainable use of the Amazon rainforest*. En: *Fragile lands of Latin America: strategies for sustainable development*. Browder, John O. (ed). Boulder: Westview Press, 1989.
- SPDA, IRG, USAID, CMLTI, INRENA. *Manual de legislación forestal: versión preliminar*. Lima, 2005.