MEMORIAS DEL PRIMER ENCUENTRO ANDINO DE DERECHO FORESTAL AMBIENTAL CON ENFOQUE COMUNITARIO

Quito-Ecuador
13,14 y 15 de octubre del 2004

"Esta publicación fue posible gracias al apoyo de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos al programa del Proyecto CAIMAN, implementado por Chemonics International Inc. Las opiniones, resultados, conclusiones y recomendaciones expresadas, son de responsabilidad del autor, autores y compiladores y no necesariamente reflejan los puntos de vista o pensamientos de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos o de CHEMONICS International Inc."

Esta es una compilación de las ponencias presentadas en el I ENCUENTRO ANDINO DE DERECHO FORESTAL CON ENFOQUE COMUNITARIO, realizado en Quito-Ecuador, los días 13,14 y 15 de octubre del 2004. Los comentarios son de responsabilidad de cada uno de los expositores citados en el texto.

Compilado por
Carla Cárdenas Monroy.

Disponible en:
Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, CEDA.
Eloy Alfaro 1770 y Rusia. Tercer piso.
Quito-Ecuador.
2231410-2231411
info@ceda.org.ec

CONTENIDO

	Pàg.
Presentación	
Introducción	
Heinrich Smchmutzenhofer: IUFRO El rol de las organizaciones de investigación en el àmbito forestal	10
I. Venezuela	
Moraima Gourdet Manejo Integral del bosque en Venezuela: de alternativa de Paz a modelo de desarrollo endógeno.	15
II. Colombia	21
Gloria Sanclemente Reserva Forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, Conflictos de Uso y Propuestas de solución en el proyecto de Ley Forestal para Colombia.	21
III. Bolivia	33
Julisse Mendoza El rol e importancia de la participación ciudadana en las concesiones estatales.	33
Walter Rivera La reciente experiencia boliviana en materia de declaratoria y gestión de áreas protegidas municipales.	39
IV. Perú	44
Gloria Estela Sarmiento Bosques locales: una alternativa de formalizar la actividad forestal y tradicional de las poblaciones de la Amazonía	44
Juan Mateluma Florián El aporte de las comunidades al sector industrial maderero	50
Rasul Camborda Marco Legal para el aprovechamiento de los recursos forestales en territorio de las comunidades nativas del Perú	53
Rosa Barrios Participación de las comunidades nativas en el aprovechamiento forestal del bosque peruano: el marco legislativo.	58
V. Ecuador	
Alfredo Carrasco	62

Las normas y reglamentos para las semillas de especies forestales. Bolivia, Ecuador y Perú.	
María Cristina Puente El potencial de las áreas protegidas privadas en la conservación y manejo forestal de la tierra.	67
Charles B. Kenny-Jordan. Dos décadas del desarrollo forestal comunitario en los Andes.	70
Roger Revilla El Proyecto Ecomadera: Aplicación de la Ley forestal en áreas pequeñas de manejo forestal .	72
Stefan Gatter Domingo Ankuash La circunscripción territorial Shuar “Arutam” y la elaboración de una normativa forestal local.	74
Marco Romero Las normas forestales y el buen manejo del bosque en el Ecuador	78
Augusta Burneo/ Mónica Jaramillo Propuesta de conservación “Procuencas Podocarpus”.	83
Marco Vinueza Normativa para el aprovechamiento de bosques secundarios	87
Henry Medina El bosque amazónico, recursos estratégico en la alternativa de desarrollo del Pueblo Achuar del Ecuador.	91
Alvaro Dahik Derechos de Propiedad y Desarrollo Forestal Sustentable	109
Manuel Morales Feijoo Tenencia de la Tierra y Competencias Institucionales INDA-MAE	111
Walter Palacios/Josè Luis Freire Recursos Forestales y territorios Indígenas del Ecuador	116
Abel Tobar Sistema Nacional tercerizado de Monitoreo Forestal	120
Carla Cárdenas La ausencia de los servicios ambientales en la legislación forestal y ambiental ecuatoriana	134
VI. Mèxico	140
Fernando Montesdeoca 15 años de certificación forestal en bosques comunitarios	140
Fernando Montesdeoca	155

La enseñanza del derecho forestal- ambiental	
VII. Chile	159
Enrique Gallardo Gestión Ambiental y Forestal en Chile	159
Anexos	182

PRESENTACIÒN

Al fin del Noviembre de 2003, nació en Santiago de Chile, durante el *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Forestal-Ambiental* una nueva unidad de la Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal, IUFRO, el Grupo de Trabajo, 6.13. 01, Derecho Forestal y Ambiental Iberoamericano, el primer grupo supra-regional del Grupo de Investigación, 6.13.00, Ley Forestal y Legislación Ambiental, establecido en el Congreso Mundial de IUFRO en 1981.

Se debe tener en cuenta que una adecuada Legislación Forestal-Ambiental es un instrumento indispensable y de fundamental importancia para la protección, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques y recursos forestales. En este sentido, el Grupo de Investigación 6.13.00 hizo referencia en sus seis últimas Conferencias anuales a la temática de los aspectos legislativos para el desarrollo sostenible de los recursos forestales de Europa.

El nuevo grupo Iberoamericano se organizó por razones técnicos en 3 partes, cubriendo regiones como el cono sur del continente y Brasil, los Países Andinos, Centro América - el Caribe y México. En este sentido, la Unidad recientemente creada debe trabajar para estructurar un marco legislativo forestal integral, con visión país y de largo plazo, favoreciendo los incentivos sobre las sanciones e incluyendo los servicios ambientales y sociales de los bosques de todo tipo. Con esto se pretende mejorar la situación actual de los bosques, apoyando la investigación, los eventos, el intercambio de informaciones, las publicaciones, entre otras actividades. Otro objetivo de la Unidad IUFRO 6.13.01 Derecho Forestal-Ambiental Iberoamericano es generar una base de datos actualizada de las Legislaciones Forestales de todos los Países de Ibero América y accesible en las páginas Web de la Unidad

Con gran orgullo quiero destacar que en las 3 regiones la Unidad ya organizó, a sólo un año de haber iniciado su actividad, las primeras conferencias. Esto es un buen indicio de la relevancia y necesidad de ésta Unidad y de la habilidad de sus Coordinadores. Aprovecho esta oportunidad para felicitar a Carla Ximena Cardenas, Coordinadora Adjunta y responsable para la Región Andina de la unidad de IUFRO por haber organizado, con éxito, éste *I Encuentro Andino de Derecho Forestal Ambiental con Enfoque Comunitario.*

IUFRO es una de las organizaciones internacionales más antiguas y fue establecido en el año 1892! en Alemania. La visión de IUFRO es lograr una gestión sostenible de los recursos forestales del mundo sobre la base de la ciencia y en beneficio de la economía, del medio ambiente y de la sociedad. IUFRO comprende aproximadamente 700 Organizaciones Miembros en 110 países integrando a aproximadamente 15'000 científicos agrupados en 8 Divisiones, 60 Grupos de Investigación, 200 Grupos de Trabajo y 9 Grupos Especiales de Intervención. Estas Unidades reúnen a científicos en todas las disciplinas importantes con el fin de tratar problemas relacionadas con los bosques a nivel mundial, nacional o local desde el punto de vista de una sola disciplina o de varias disciplinas juntas. Además, IUFRO tiene, entre otros, Proyectos Especiales como SilvaVoc, un proyecto de terminología reconocido a nivel internacional que se dedica a identificar definiciones aprobadas de términos claves usados en los debates forestales internacionales. El sitio Web < www.iufro.org > da más detalles. IUFRO es también miembro de la Asociación en Colaboración en materia de Bosques, ACB, del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (UNFF por su nombre en inglés) y fue nominado de parte de la FAO (DGA Hollis Murray, 1992) como "El Abogado de la Ciencia Forestal".

La temática del I Encuentro Andino de Derecho Forestal Ambiental con Enfoque Comunitario concuerda plenamente con los objetivos de nuestra Organización. Quiero referirme a las exposiciones valiosas presentadas aquí en estas memorias, donde los temas se tratan desde tres puntos de vista, el de las autoridades gubernamentales; de las comunidades en su forma amplia y del sector privado, con la industria forestal y productos forestales. Las presentaciones de los diferentes intereses, nos permiten definir las tareas de cada uno de estos tres grupos de interés mencionados anteriormente. Pero también es importante destacar que procesos dinámicos como el desarrollo económico y ecológico, los intereses de productores y consumidores, la gestión de bosques y plantaciones, traen aparejados los problemas de la deforestación y la dificultad en el suministro de diferentes productos forestales a la población, desde la leña hasta los más elaborados. Estas situaciones generan conflictos y por su puesto, la necesidad de resolverlos.

Espero que los resultados de este Encuentro nos pueden llevar al punto donde los representantes de los diferentes grupos de interés y de los diferentes países aprovechen la posibilidad de renovar posiciones y adaptar regulaciones. Progreso y resultados como nuevas regulaciones y/o modificaciones de las leyes forestales y ambientales se consiguen en forma eficiente cuando es posible desarrollar normas a base de discusiones serias, con soporte científico y en forma participativa.

Heinrich Schmutzenhofer

Representante de IUFRO para América Latina, y anteriormente Secretario Ejecutivo de IUFRO

INTRODUCCIÓN

La iniciativa de organizar el I ENCUENTRO DE DERECHO FORESTAL CON ENFQOUE COMUNITARIO, nació en Noviembre del 2004 en Chile cuando la Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal, IUFRO, invitó a los participantes del Congreso Iberoamericano de Derecho Forestal a participar en esta institución constituyéndose así el grupo 6.13 dentro de la estructura de IUFRO.

El grupo 6.13 está organizado por coordinaciones en los países afines, recayendo la coordinación de los países andinos en el Ecuador. El país entonces asume este reto con responsabilidad y realiza un sondeo con los países andinos acerca de cual debe ser el enfoque del encuentro, todos coinciden que es importante discutir los temas bajo el enfoque comunitario pues es éste el que prima y presenta debilidades en el contexto andino.

Una vez claros los enfoques del I ENCUENTRO el Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental asume la coordinación del evento, conjuntamente con el Ministerio del Ambiente del Ecuador, el CEDENMA y por supuesto IUFRO y lanza una convocatoria amplia nacional e internacional. Este evento es posible realizarlo gracias al apoyo de varios auspiciantes, sin los que sería imposible introducir la temática forestal comunitaria en los países andinos: Ministerio del Ambiente del Ecuador, CEDENMA y con la colaboración de: PARLAMENTO ANDINO, INWENT, AGENCIA DE COOPERACIÓN ALEMANA, PROYECTO MAE/BID, FUNDACIÓN ESQUEL, COMAFORS, UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA, PROYECTO CAYMAN/AID, COLEGIO DE INGENIEROS FORESTALES DE PICHINCHA.

Los expositores/as han contribuido con un resumen de sus ponencias para construir este texto, que esperamos sea de utilidad y contribuya a poner en el contexto andino la problemática forestal comunitaria y provoque un tratamiento del derecho para que las normas puedan ser justas y eficientes.

Dra. Carla Cárdenas MSc.
Coordinadora de los Países Andinos
Grupo 6.13, IUFRO.

EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES DE INVESTIGACIÓN EN EL ÁMBITO FORESTAL

Heinrich Schmutzenhofer,

Representante de IUFRO para América Latina,
hschmutz@iufro.org

I, Concepto básico:
Los bosques desempeñan un papel vital en poblaciones rurales y urbanas en todo el mundo, proporcionando múltiples beneficios. Debido de este es fundamental avanzar hacía la conservación y el manejo sostenible de los bosques. La sociedad humana necesita no sólo la alimentación asegurada para sobrevivir, sino también un ambiente sano y en esto los bosques con sus múltiples funciones son fundamentales.

Para abordar efectivamente temas de significación global y regional es necesario generar conocimientos científicos y los resultados de la ciencia deben influenciar a la política y a las regulaciones para la ordenación de la sociedad y de la tierra. Lo que falta muchas veces es la visibilidad y la disponibilidad de la ciencia y de sus resultados, logros y publicaciones. El conocimiento y disponibilidad de los resultados y avances de la investigación requiere necesariamente de cooperación científica internacional, y esta colaboración es la que la Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal (IUFRO) busca impulsar y asegurar.

II, ¿Que es IUFRO?
IUFRO es la Red Mundial para la cooperación en la ciencia forestal. IUFRO une a más de 15,000 científicos en aproximadamente 650 Instituciones afiliadas en ahora 110 países de los cinco continentes. IUFRO es una Organización sin fines de lucro, voluntaria, es no gubernamental, no discriminatoria y no política. Establecida en 1892 en Eberswalde, Alemania, IUFRO tiene buena tradición en la cooperación internacional en todas las áreas de la investigación forestal.

La Visión de IUFRO es lograr una gestión sostenible de los recursos forestales del mundo sobre la base de la ciencia y en beneficio de la economía, del medio ambiente y de la sociedad**.**
La Misión de IUFRO es promover la coordinación y la cooperación internacional en los estudios científicos que abarquen todos los campos de la investigación relacionada con los bosques y árboles.

IUFRO alcanza sus objetivos a través de generar conocimiento por medio de cooperación científica y de investigación en su red mundial de científicos y organizaciones miembros. Además por facilitar el acceso y la difusión del conocimiento científico y por asistir científicos e instituciones para reforzar la capacidad investigativa**.**

III, IUFRO – El abogado de la ciencia forestal
Los Grupos de Interés en IUFRO son los pertenecientes al sector forestal como las organizaciones de investigación forestal, las universidades, facultades, los científicos individuales, la industria forestal, los propietarios de bosques y otras personas dependientes de los bosques. Además de las organizaciones no gubernamentales, (ONG's) y las autoridades responsables de la toma de decisiones y de la administración.

IV, IUFRO's estructura para la cooperación
A, Divisiones: Estructura permanente para la cooperación en campos principales de la investigación forestal. Cada División tiene una cierta cantidad de Grupos de Investigación y de Grupos de Trabajo
Por ejemplo:
Division 6; Ciencias Sociales, Económicas, Políticas y de Información.
Grupo de Investigación 6.13.00 Ley Forestal y Legislación del Medio Ambiente. Coordinadores P Herbst, A; F Schmithuesen, CH, Mhd Ali Mekouar, FAO.
Grupo de Trabajo: 6.13.01 – Derecho Forestal y Ambiental Iberoamericano
Coordinador: Enrique Gallardo, CL; C. Adjunto: Fernando Montes de Oca, MX; C. Adjunto: Carla X Cardenas, EC.

B, Grupos de Tareas Especiales: A diferencia de las Divisiones, los Grupos de Tareas Especiales son establecidos con una

duración limitada para la cooperación multidisciplinaria en áreas de investigación forestal que cruzan las metas de las Divisiones.

C, Programas y Proyectos Especiales Establecidos para desarrollar actividades en apoyo de la cooperación científica a nivel regional y global y alojados en la Sede Central de IUFRO.

Proyecto de Terminología, SilvaVoc

Facilitar terminología forestal multilingüe bien definida y funcionar como un servicio para su análisis y clasificación (clearinghouse).

Proyecto "Bosques Mundiales, Sociedad y Ambiente"

Busca identificar, monitorear y analizar temas críticos y paradigmas cambiantes en relación a los bosques del mundo**.**

Servicio Global de Información Forestal (GFIS)

Proyecto de Colaboración Internacional para mejorar el acceso a la información forestal a escala global. La Unidad de Manejo GFIS es albergada por IUFRO.

V, IUFRO genera conocimiento a través de conferencias y cooperación:

Congresos Mundiales de IUFRO son celebrados cada cinco años con más de 2500 participantes. Hay aproximadamente 75 conferencias científicas, reuniones y talleres por año, 11 de estas en América Latina en el año 2004. Cooperación con organizaciones mundiales, regionales y nacionales (FAO, ACB, UNECE, CIFOR, CATIE, EFI, etc.).

VII, IUFRO difunde conocimiento a través de publicaciones e Internet:

Por ejemplo, IUFRO Research Series, IUFRO World Series, Informes, periódicos etc. **Servicios Internet** por medio del Sitio Web de IUFRO http://www.iufro.org: Periódico electrónico de IUFRO (e-Notes). Servicios en línea de IUFRO: Biblioteca de referencias de IUFRO. SilvaTerm base de datos en línea, Calendario de reuniones con mecanismo de búsqueda y Servicio GFIS.

VIII, IUFRO Colaboración y Cooperación

Existe cooperación con organizaciones nacionales e internacionales, ONG's, asociados y donantes; IUFRO colaboro como miembro de la Asociación de Colaboración en materia de Bosques (ACB) desde 2003 y colabora activamente y participa en

foros sobre política global y regional (UNFF- FNUB, CBD, Procesos Montreal y Helsinki-MCPFE, etc.).
IUFRO es miembro asociado del Consejo Internacional para la Ciencia (ICSU), sea de la asociación de las Academias Científicas.

IX, Logros en la investigación sobre "Legislación Forestal-Ambiental"

Se debe mostrar aquí como ejemplo los resultados y logros de un de los 60 Grupos de Investigación, el 6.13.00, Ley Forestal y Legislación Ambiental, establecido en el Congreso Mundial de IUFRO en 1981, en Japón.

Se debe tener en cuenta que una adecuada legislación forestal-ambiental es un instrumento indispensable y de importancia fundamental para la protección, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques y recursos forestales. Por esto en muchos países del mundo el proceso de revisar y adaptar la legislación forestal-ambiental ha ido ganando importancia en los últimos años. También este Grupo hizo referencia en sus seis últimas Conferencias anuales (Austria dos, Bulgaria, Latvia, Rep. Checa, Romanea) al tema de los "Aspectos Legislativos para el Desarrollo Sostenible de los Recursos Forestales de Europa". Así el Grupo fomentó en los conferencias el intercambio de la información entre investigadores, abogados y prácticos, activo en el campo de la ley forestal-ambiental embrazando todo Europa y además ha mantenido contactos con especialistas en gran partes del mundo que se refleja en las publicaciones realizadas.

Cambios para mejorar el marco legal han sido inducidos por la creciente importancia política de los bosques y plantaciones a nivel local y nacional, pero también debidos al interés de la comunidad internacional. A base de Congresos y Conferencias y por trabajos conjuntos, se hizo la revisión y análisis del estado de las leyes y como resultado se identificaron tendencias en relación a la investigación y la practica. Se ha publicado hasta ahora más que 120 contribuciones, mostrando estudios de caso a nivel nacional del desarrollo de la ley forestal-ambiental en diferentes países del mundo.

Aún bosques, plantaciones y forestaría están en el focos del Grupo, leyes sectoriales y intersectoriales, muchas veces tratando

directamente y a veces también indirectamente los asuntos de la conservación y protección del ambiente, cobran interés y consideración. Se encuentra así una red de leyes, regulaciones y otras normativas, con enlaces entre legislación diferente y los efectos resultantes entre ellos.

Se aumentó el número de contribuciones que examinan los impactos de leyes y regulaciones en referencia a la protección ambiental, la conservación de la naturaleza y paisaje, de la vida silvestre, del agua y la protección de suelos, del desarrollo rural y el manejo de praderas. Esto sin perder de vista a temas importantes, como la utilización asociativa publico-privada, los incentivos para promover actividades forestales de propietarios particulares, y otros. Las referencias de las publicaciones están en las páginas Web de IUFRO:
http://www.iufro.org/iufro/iufronet/d6/wu61300/pu61300.htm

I. VENEZUELA

MANEJO INTEGRAL COMUNITARIO DEL BOSQUE EN VENEZUELA: DE ALTERNATIVA DE PAZ A MODELO DE DESARROLLO ENDOGENO

Moraima Goudet
Venezuela
mgoudet@marn.gov.ve

Una de las grandes debilidades del modelo de desarrollo forestal impulsado desde Alemania durante la primera mitad del siglo XX, basado en la producción forestal permanente a gran escala, a través de métodos planificados y mecanizados de aprovechamiento en extensas superficies cubiertas de bosques, es precisamente el enfoque asignado al uso de la tierra, que al pretender destinar extensas áreas exclusivamente para producción forestal permanente, entraba a desconocer la realidad social de muchos países en desarrollo, de rápido crecimiento demográfico, y una expansiva demanda de nuevas tierras para cultivos y asentamientos humanos.

En efecto, los bosques y tierras forestales, cuya explotación tradicionalmente se concedía a grandes consorcios con capacidad para desarrollar una actividad a gran escala, se localizan en las zonas rurales, generalmente con una elevada la presión en el uso de los recursos naturales, ejercida por el avance de la frontera agrícola impulsado por el sector campesino. De esta realidad, surge una de las principales problemáticas que ha debido confrontar este cuestionado modelo de desarrollo forestal: los conflictos de intereses por el uso de la tierra y la ocupación del espacio, generados por la creciente presión hacia aquellos espacios “zonificados” para protección o para producción forestal, en un sistema que ha excluido y marginado a las comunidades locales y pequeños productores rurales.

A mediados de la década de los ochenta, ya había sido introducido el concepto del desarrollo sustentable, planteándose importantes

retos a la gestión ambiental y de recursos naturales, lo cual implicaba en materia de bosques, revisar el modelo de desarrollo forestal, en aras de lograr una verdadera sustentabilidad ambiental, económica y social en el uso y aprovechamiento de los recursos forestales.

El modelo de desarrollo forestal prevaleciente hasta entonces, si bien podía resultar económicamente rentable, distaba de poder ser calificado como ambientalmente viable y socialmente aceptable, por los impactos asociados a los métodos y técnicas de aprovechamiento empleados, y los conflictos de intereses que generaba al excluir al beneficiar casi exclusivamente a un reducido sector productivo, en detrimento de la participación de comunidades locales y pequeños productores rurales.

Un modelo de desarrollo forestal para ser sustentable, debe necesariamente resultar socialmente aceptable, y esto implica, generar alternativas para permitir que mayor número de personas se beneficien directamente del acceso a los bosques, y promover un uso integral de la tierra y de los recursos naturales, para reducir los conflictos por la ocupación del espacio. La denominada "Agenda 21", el documento que recoge el resultado de los acuerdos establecidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Brasil en 1.992, plantea insistentemente la búsqueda de enfoques más participativos e incluyentes en materia de gestión de los recursos naturales, para hacer verdaderamente sustentables las políticas de desarrollo basadas en el aprovechamiento del potencial natural y humano de las naciones.

El capítulo 11 del mencionado documento, relativo a la "Lucha contra la deforestación", contempla un conjunto de áreas programáticas en las que se debe actuar para frenar la destrucción de los bosques, y lograr su aprovechamiento sostenible, y dentro de cada área se señalan las distintas acciones a emprender, varias de las cuales se vinculan directamente con la idea de generar oportunidades para una mayor participación de los distintos actores sociales, en los diferentes aspectos involucrados en la gestión de los bosques, como el mantenimiento de sus múltiples funciones, la ordenación, la restauración, la protección y aprovechamiento sostenible de los ecosistemas forestales.

La “Agenda 21”, al abogar por una mayor participación de las comunidades en la gestión de los bosques, contribuyó enormemente a impulsar el manejo comunitario de bosques en todo el mundo, fundamentalmente al propiciar la cooperación internacional para el diseño y consolidación de proyectos comunitarios.

Después del año 1.992, comenzaron a surgir una serie de propuestas, destacando aquellas de un grupo de países tropicales en vías de desarrollo, que han ido configurando a lo largo de una década, un nuevo modelo de gestión forestal, basado en la participación de las comunidades locales en el manejo y conservación de sus bosques autóctonos. Ejemplo de ello son los bosques comunitarios de África: (Igbodja en Benin, Bimboué en Camerún, Uluguru en Tanzania); las experiencias de planificación participativa de fincas en Nicaragua; la Concesión Forestal Comunitaria La Pasadita en el Petén de Guatemala; el Manejo Comunitario de los Bosques del Camutá del Pucurí en Brasil; el Bosque Comunal de Mataje en Ecuador y el Manejo Conjunto de Bosques por tribus locales en India, por citar algunas de las iniciativas en manejo comunitario de bosques implementadas en algunos países en desarrollo.

En aquellos países donde el modelo de desarrollo forestal maderero a gran escala, muestra un mayor arraigo, favorecido bien sea por la legislación, por las instituciones, o por el círculo de intereses creado alrededor de las grandes empresas explotadoras, no ha sido tan sencillo abrir paso a un nuevo enfoque más participativo e incluyente de la gestión forestal.

En el caso de Venezuela, las trabas para asumir ese nuevo enfoque de un manejo forestal más participativo, han sido impuestas fundamentalmente por el sistema creado al amparo de la Ley Forestal de Suelos y Aguas promulgada en 1.966, y de sus instrumentos conexos, que favorecen el modelo de desarrollo forestal maderero a gran escala, basado en el manejo de extensas áreas boscosas afectadas bajo la figura de Reservas Forestales, mediante contratos de concesión suscritos a largo plazo entre la República y empresas forestales privadas.

En efecto, según la óptica de la Ley Forestal de Suelos y Aguas, inmensas extensiones de tierras propiedad del Estado, declaradas como Reservas Forestales, debían ser destinadas exclusivamente a la producción forestal permanente sujeta a planes de manejo, privilegiándose en este sentido, a grandes consorcios madereros con capacidad para financiar operaciones a gran escala. Aún cuando la propia ley trató de asegurar la función productiva de estos espacios, prohibiendo su ocupación y colonización, en la realidad, la existencia de grandes fallas en cuanto al cumplimiento de los planes de manejo y al efectivo control sobre estas áreas por parte del Estado, aunados a los conflictos por la tenencia de la tierra que dominan el medio rural, determinaron una situación de ocupación ilegal de unos espacios destinados por Ley a un fin especifico, que en el caso de las Reservas Forestales del occidente del país, ha alcanzado tales proporciones, que ha sido considerada incluso como un problema de Estado.

Las soluciones a la problemática planteada con la ocupación de las Reservas Forestales, tendientes a incorporar a las comunidades asentadas en las mismas al manejo forestal como una vía para legalizar su situación, han estado condicionadas por las limitaciones impuestas por el marco jurídico forestal vigente, el cual circunscribe prácticamente el concepto de manejo forestal, a aquél que han realizado las grandes empresas concesionarias con base a planes de manejo y ordenación forestal. Ha sido necesario entonces, apelar al diseño de programas especiales, y reinterpretar la legislación vigente, a la luz de los lineamientos políticos que brinda la Constitución del año 1.999, para poder abrir paso a nuevos enfoques del manejo forestal, orientados hacia la participación en el mismo, de las comunidades locales organizadas.

El mandato contenido a lo largo del texto constitucional, atiende al fin supremo de establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, hacia el cual se orientan todas las políticas públicas promovidas desde el Estado, de acuerdo con las líneas generales definidas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, que marca las pautas de actuación de los órganos gubernamentales.

Parte de los objetivos fijados en el mencionado Plan, se refieren al establecimiento de programas de desarrollo rural y zonas

especiales de desarrollo, la democratización de la tenencia de la tierra, la consolidación de la participación ciudadana y la corresponsabilidad social, la promoción de redes sociales, organizaciones de base y el fortalecimiento de la economía social

Sobre la base de estos lineamientos, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, crea en el año 2000, como alternativa de solución a la problemática planteada en las Reservas Forestales Ticoporo y Caparo en el occidente del país, el Programa de Manejo Integral Comunitario del Bosque, en virtud del cual se plantea por primera vez en Venezuela, la posibilidad de permitir a comunidades rurales organizadas, el acceso al patrimonio forestal de la Nación.

Es un Programa de Política Pública, porque obedece a las líneas estratégicas de desarrollo social y económico de la Nación.
Promueve el manejo integral del bosque, porque reconoce la múltiple función y social productiva de la tierra, que es al mismo tiempo hábitat y medio de sustento de comunidades
Se basa en lo comunitario, porque defiende el bienestar colectivo, privilegiando la gestión de las comunidades organizadas en la búsqueda de alternativas y oportunidades para mejorar sus condiciones de vida.

La implementación del Programa ha permitido hasta la fecha fomentar la organización de las comunidades a través del cooperativismo, y su incorporación en proyectos de autogestión o cogestión (proyectos para la construcción de viveros comunitarios, mantenimiento de plantaciones forestales, recolección de maderas muertas), sentando así las bases para el otorgamiento a futuro de concesiones comunitarias, una vez se hayan establecido los mecanismos legales necesarios para lograr este fin.

No obstante los logros visibles del Programa, aún no ha logrado resolverse la problemática legal relativa a la permanencia y desarrollo de actividades productivas por parte de las comunidades organizadas incorporadas al mismo. Actualmente, se quiere avanzar en la consolidación de proyectos experimentales comunitarios de autogestión y de cogestión, orientados al establecimiento de sistemas agroforestales, cuya ejecución sería encomendada a las comunidades a través de contratos a mediano

plazo, que representan la opción más inmediata para afianzar el manejo integral comunitario del bosque en Reservas Forestales y amparar la permanencia de las comunidades responsables de llevar a cabo estos proyectos, tal y como está contemplado en la Resolución Ministerial que crea la Bases del Programa de Manejo Integral Comunitario del Bosque, que próximamente entrará en vigor, con el objeto de establecer formalmente los principios, fundamentos, objetivos y normas generales conforme a los cuales se ejecutará el Programa del Manejo Integral Comunitario del Bosque.

La solución definitiva que busca brindar el Programa de Manejo Comunitario del Bosque a las comunidades asentadas en las Reservas Forestales, vendría dada en todo caso, por la figura de las concesiones comunitarias, que implicarían el otorgamiento de derechos a largo plazo para el desarrollo de planes de manejo integral por cooperativas. En este sentido, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, adelanta la redacción del anteproyecto de Decreto sobre Manejo Comunitario del Bosque, que reglamentaría la Ley Forestal de Suelos y Aguas en lo concerniente al manejo comunitario[1], mediante un conjunto de reglas y procedimientos especiales, que aplicarían en el otorgamiento de derechos para el uso sustentable del bosque por parte de comunidades organizadas, trátese de concesiones, contratos a corto plazo, autorizaciones o permisos, para el aprovechamiento forestal en terrenos baldíos o privados, solicitados por comunidades organizadas bajo cualquiera de las modalidades organizativas previstas en la legislación nacional.

Este Decreto, constituiría sin duda, la consolidación del Manejo Comunitario del Bosque en Venezuela, como una alternativa de desarrollo forestal sustentable, económicamente rentable, ambientalmente viable y socialmente aceptable.

[1] Este instrumento se encuentra en la fase de anteproyecto, actualmente sujeto a consulta interna de la Dirección General de Bosques.

II. COLOMBIA

RESERVA FORESTAL PROTECTORA BOSQUE ORIENTAL DE BOGOTÁ, CONFLICTOS DE USO Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN EN EL PROYECTO DE LEY FORESTAL PARA COLOMBIA

Gloria Sanclemente

Colombia

gsanclemente@hotmail.com

ANTECEDENTES

Mediante EL Acuerdo 30 de 1976 de la Junta Directiva del INDERENA, aprobado por la Resolución Ejecutiva 076 de 1977, se declaró como área de reserva forestal protectora el BOSQUE ORIENTAL DE BOGOTA.

Los Cerros Orientales de Bogotá son un territorio heterogéneo en formas de uso y ocupación, rico en valores ecológicos y paisajísticos, bajo condiciones biofísicas y socioeconómicas complejas, que poseen diversidad de especies de flora y fauna, que soportan la consolidación de distintos ecosistemas, como son páramos, subpáramos y bosques altoandinos;

Esta Reserva Forestal Protectora según el artículo 206 del Decreto Ley 2811 de 1974, que es nuestro Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, define las áreas de reserva forestal como áreas de propiedad pública o privada que se reservan para destinarlas exclusivamente a la conservación permanente con bosques naturales o artificiales, con la finalidad de proteger los mismos bosques u otros recursos naturales existentes en la zona y en las que debe prevalecer el efecto protector del bosque, permitiéndose sólo la obtención de productos secundarios del mismo;

Con la Declaratoria del Área de Reserva Forestal Protectora se han logrado proteger ecosistemas con valores biológicos importantes para el patrimonio natural de Bogotá y la región. Su estructura ecológica ha podido configurar un encadenamiento vertical de páramo, subpáramo y distintas franjas de bosque alto andino, preservándose algunos remanentes de bosque alto andino (11.7 % del área total) y un extenso cordón de páramo (18.3% del área total);

Así mismo, se ha preservado un importante territorio que aporta servicios ambientales estratégicos para la Ciudad, la Sabana de Bogotá y la Región, entre los cuales se puede destacar: su contribución como el principal regulador del acuífero de la Sabana de Bogotá asegurando su calidad, cantidad y disponibilidad; su contribución a la regulación del clima y la depuración del aire del oriente de la ciudad y en la protección de los suelos y la estabilización de las diferentes geoformas;

Igualmente con la declaratoria de Área de Reserva Forestal Protectora, se ha preservado el principal referente paisajístico de la Capital, por su calidad escénica, dominancia visual y por los valores intrínsecos (naturales) y los adquiridos (históricos y culturales), así como la oferta ambiental para la recreación y la educación;

La Reserva Forestal NUNCA fue registrada en el folio de matrícula inmobiliaria para afectar la propiedad privada a este uso, generándose procesos de cambio de los usos del suelo, que no son compatibles con los permitidos en el artículo 206 del Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, para las zonas de reserva forestal protectora, ya que en la actualidad coexisten diferentes usos de tipo urbanístico, minero y agropecuario.

En consecuencia se han configurado al interior de la Reserva alrededor de 370 hectáreas en usos urbanos de origen legal e ilegal, muchos de ellos en zonas de alto riesgo y sobre zonas de preservación ambiental;

Por desarrollos mineros dispersos de origen ilegal se han generado enclaves profundamente degradados con impactos sobre el paisaje y en la regulación hídrica y otras áreas más extensas se ven

afectadas por el desarrollo de la agricultura, la ganadería y por incendios ocasionales;

CONFLICTOS DE LA RESERVA CON EL USO URBANO:

En esa época el INDERENA delego en la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, la administración y manejo de las mismas por un periodo de 5 años que vencieron el 3 de mayo de 1982.

La CAR realizó 4 sustracciones a la Reserva Protectora fuera del marco de sus competencias, en los sectores de San Luis La Sureña, Inmediaciones del Parque Nacional, Parque Nacional propiamente dicho y en Puente Chicó, así:

- Resolución No. 2337 de 1985. Esta Resolución sustrae un sector de San Luis – San Isidro – La Sureña, correspondiente a un complejo de barrios ubicados en una zona aledaña a la vía a La Calera. Con la sustracción se reconoció la extensa urbanización que se desarrolló sobre la Reserva y que por supuesto, cambió el uso objeto de la Resolución 76/77.

- Acuerdos Nos. 17 y 18 de 1990. Estos Acuerdos sustraen un sector del Parque Nacional Enrique Olaya Herrera y otro sector que se ubica en sus inmediaciones con el Barrio El Paraíso. En estas zonas estaba prevista la relocalización de habitantes, sin embrago, el proyecto nunca se llevó a cabo.

- Resolución No. 2413 de 1993. Mediante esta Resolución se sustrajo el sector conocido como Puente Chicó. En este caso, la Resolución atendió la argumentación presentada por el peticionario, en la cual se señalaba la invasión ilegal del terreno. Esta Resolución ha sido bastante controvertida, mas no derogada, en razón al valor biológico y ambiental de la zona sustraída, la cual contiene uno de los relictos mejor conservados de Encenillal.

De otro lado, se han realizado incorporaciones a usos urbanos y legalización de construcciones en terrenos que hacen parte de la reserva en extensión de 20 hectáreas.

Así mismo, el Concejo de Bogotá expide el Acuerdo 6 de 1990, mediante el cual se adopta el Estatuto para el ordenamiento físico del Distrito Especial de Bogotá, establecen unas zonas de preservación del sistema orográfico, dentro de las cuales está la suburbana, correspondiente a una franja de los Cerros Orientales entre los 2700 y 2800 m.s.n.m. con suelos en transición temporal de usos rurales a urbanos. En esta zona se supeditan los desarrollos suburbanos al "Tratamiento especial de preservación del sistema orográfico", el cual es reglamentado en el mismo Acuerdo, discriminando áreas rurales con usos agrícolas o forestales, y otras, en las que se consideran factibles los usos urbanos. Para las áreas rurales se contempla el uso agrícola o forestal, mientras que para el caso urbano plantea dos escenarios: uno, el de los predios con normas urbanas pero sin procesos de desarrollo, y otro, el de las áreas en proceso de desarrollo por urbanización.

VALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN:

La Resolución 076 estableció en el artículo 10 lo siguiente: "Tal y como lo consagra el artículo 38 y 77 del Decreto Ley 133 de 1976, para la Validez del acto administrativo se requiere la publicación en las cabeceras municipales en cuya jurisdicción estén ubicadas las áreas reservadas, en la forma prevista en el artículo 55 del Código de Régimen Político y Municipal y en el Diario Oficial, así como su inscripción en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos del Bogotá, Facatativa y Zipaquirá, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional".

Este es un requisito de validez del acto administrativo, sin el cual no puede cumplirse con la finalidad de la misma, cual es la afectación de la propiedad para limitar o impedir la obtención de licencias de urbanización, parcelación, de construcción o de funcionamiento, por razones de interés general, ejecución de una obra publica o protección ambiental (Decreto 2400 de 1989 art 13 y 19)

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO EN CONTRA DEL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

El Ministerio fue demandado para que se registrara la Reserva Forestal protectora y el Tribunal administrativo le ordena dar

cumplimiento a lo consagrado en el artículo 10 de la Resolución 076 de 1977 y adelantar todas las acciones tendientes a obtener el registro e inscripción del acto administrativo en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, así como su publicación por el medio mas idóneo, en las cabeceras de los municipios afectados (17 en total.)

El registro busca afectar la propiedad con la finalidad de limitar o impedir la obtención de licencias de urbanización, parcelación, de construcción o de funcionamiento, por razones de interés general, ejecución de una obra publica o protección ambiental (Decreto 2400 de 1989 art. 13 y 19)

Esta afectación en registro, le implica al Estado la obligación de indemnizar a los propietarios para que garanticen el uso establecido o a comprarles en caso de que ellos quieran vender o a expropiar vía administrativa.

La gran preocupación que se nos presenta en estos momentos, es que existe aproximadamente un 4% del área total de la Reserva Forestal Protectora, con usos incompatibles a los establecidos en el decreto ley 2811 de 1974, artículo 210 para este tipo de reservas, lo cual obligaría al Estado a reversar los usos actuales de tal manera que se garantice con el uso establecido por la Resolución 076 o a replantear la delimitación del área de reserva.

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DISTRITO DE BOGOTA.

En 1997, en Colombia se expide la Ley 388 por medio de la cual se ordena a los Municipios la Formulación de los Planes de Ordenamiento del Territorio, para lo cual deben tener en cuenta las normas ambientales y demás restricciones al uso del suelo, a las que se les denomina de manera general DETERMINANTES AMBIENTALES PARA EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.

Los Planes de Ordenamiento Territorial debían igualmente ser concertados con las Autoridades Ambientales, las cuales verificaban que en éstos se hubieran incluido las determinantes ambientales establecidas.

En 1999, durante el proceso de concertación para la formulación del Plan de Ordenamiento de Bogotá D.C., el Distrito de Bogotá y la Corporación Autónoma regional de Cundinamarca, CAR autoridad ambiental competente para Bogota D.C., reconocieron la necesidad de que la zona denominada como Cerros Orientales contara con una norma unificada que tuviera como base las situaciones reales tanto biofísicas como socioeconómicas y administrativas que existen en el área;

El Decreto 619 de 2000, por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., declaró los Cerros Orientales como parte de la Estructura Ecológica Principal para garantizar los procesos ecológicos del Distrito y de la región, así como una provisión segura, equitativa y diversa de los servicios ambientales a la población y en su artículo 389 estableció que “Las actividades de las distintas entidades y los particulares dentro de los Cerros Orientales (Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura) se sujetarán a la zonificación y reglamentación del Plan de Manejo que elabore la Corporación Autónoma Regional (CAR) para esta área, en concertación con el Ministerio del Medio Ambiente y el Distrito Capital...";

Para dar cumplimiento a este mandato la CAR y el Distrito de Bogotá elaboraron conjuntamente diversos estudios biofísicos y socioeconómicos de la zona, con el fin de obtener un diagnóstico de la situación actual de uso y estado de conservación de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá en el marco de la formulación del Plan de Ordenamiento y Manejo de los Cerros Orientales –POMCO-.

El POMCO estableció que como área de conservación y según las condiciones ecológicas y socioeconómicas de cada una de sus zonas, los Cerros Orientales incluyen espacios dedicados exclusivamente a la preservación y la restauración de los ecosistemas y los usos públicos complementarios de dichas prioridades y que al interior de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, existen usos que no son compatibles con la conservación de los bosques allí existentes, lo que obliga a las autoridades ambientales a analizar diferentes alternativas de

ordenamiento con miras a realizar un manejo coherente con la situación real del territorio, es decir, de acuerdo a sus potencialidades, alteraciones, degradaciones y presiones de ocupación;

De esta manera, se identificaron y caracterizaron 11 sistemas de alteridad en los Cerros Orientales (Desarrollo progresivo de vivienda, Desarrollo planificado de vivienda, Minería, Centros Educativos, Comercio Formal, Telecomunicaciones, Finca Campesina, Finca Encargada, Desarrollo de Vivienda Suburbano, Áreas Privadas en Conservación, Predios sin construir). Esta metodología se desarrolló mediante una estrategia de participación, en la que la comunidad y las entidades que tenían que ver con el área de interés, aportaron información e indicaron cuál era su percepción; de esta manera se verificó y capturó información, a la vez que se incluían en el Plan, algunos proyectos propuestos directamente por los actores del área.

Como parte de la estrategia de participación, se realizaron 54 recorridos en las cinco localidades que tienen área en Cerros Orientales (Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal y Usme), los cuales fueron acompañados por representantes de la comunidad. Así mismo, se hicieron 30 entrevistas, 24 talleres de percepción a los que asistieron líderes, Presidentes de Juntas de Acción Comunal, Madres Comunitarias y otros representantes comunitarios y 4 talleres interinstitucionales en los que participaron representantes de las entidades que tienen injerencia en Cerros Orientales. El número aproximado de participantes en este proceso fue de 900 personas.

En el análisis prospectivo, además de elaborar escenarios históricos y etnográficos, se aplicó un modelo matemático que permitió identificar las tendencias de ocupación de los sistemas de alteridad. Estas tendencias, superpuestas en la Estructura Ecológica Principal, permitieron identificar las unidades de manejo, para las cuales se definieron los tratamientos y las categorías jurídicas de ordenamiento territorial y manejo que permitan compatibilizar los usos actuales de la zona y conservar las áreas que aun conservan un alto valor ecológico y cultural. .

PROPUESTA DE SOLUCIÓN.

La Ley 165 de 1994, por la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica" en su artículo 8º, define como obligaciones del Estado, entre otras la de formular directrices para el establecimiento y ordenación de áreas protegidas o áreas donde se adopten medidas especiales para conservar la diversidad biológica; promover la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales; promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en áreas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas; procurar el establecimiento de condiciones necesarias para armonizar las utilizaciones actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes; y reglamentar u ordenar los procesos y categorías de actividades pertinentes, cuando se haya determinado un efecto adverso importante para la diversidad biológica.

Según lo consagrado en el artículo 5 numerales 18 y 19 de la Ley 99 de 1993, le corresponde al hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, reservar, alinderar y sustraer las reservas forestales nacionales y reglamentar su uso y funcionamiento y velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad biótica de la Nación, así como por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica, así lo señaló la Corte Constitucional en Sentencia C-649 del 3 de diciembre de 2003, al manifestar *"...Con respecto a otros bienes, los cuales el legislador le pueda atribuir, según el artículo 63, las mencionadas restricciones, hay que entender que él tiene la voluntad para crearlas, igualmente tiene la potestad para eliminarlas, según lo demande los intereses públicos o sociales. De este modo, las zonas de reservas forestales, que no formen parte del Sistema de Parques Naturales, si pueden ser objeto de sustracción por el Ministerio del Medio Ambiente* ...", lo cual fue ratificado por el Decreto Ley 216 de 2003, al consagrar en el numeral 10 del artículo 2, como función del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la de declarar, delimitar, reservas forestal y demás áreas protegidas.

De otro lado, el numeral 1º del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, las determinantes ambientales relacionadas con la conservación

del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, constituyen normas de superior jerarquía y deberán tenerse en cuenta no solo en la elaboración y adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial, sino también en la revisión de sus diferentes componentes, al tenor de lo consagrado en el artículo 28 de la citada ley.

El mismo artículo 2 del Decreto Ley 216 de 2003, estableció como funciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial las siguientes: 2.- Determinar los mecanismos e instrumentos para orientar los procesos de ordenamiento territorial del orden nacional, regional y local.- 3.- Velar porque en los procesos de ordenamiento territorial se apliquen los criterios de sostenibilidad e incorporen las áreas de manejo especial, reservas forestales y demás áreas protegidas;

Por lo anterior, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, es competente para redelimitar el Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá declarada mediante la resolución 076 de 1977, así como para establecer determinantes ambientales para el ordenamiento y manejo del territorio que orienten la reglamentación usos del suelo para las entidades territoriales.

La actuación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial frente al manejo de los Cerros Orientales de Bogotá, debe estar orientada entre otros, por los siguientes principios de la gestión ambiental consagrados en la Ley 99 de 1993, " i)las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de aguas y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial" y "2)el paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido".

Además es función del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, priorizar y asegurar la preservación y la restauración de los ecosistemas alto-andinos y los paisajes naturales contenidos en las zonas de los Cerros Orientales que presentan algunas áreas con relictos de ecosistemas naturales inalterados así como remanentes de ecosistemas alterados de especial singularidad y susceptibles de restauración, con una alta significación biótica para el patrimonio natural de Bogotá D.C. y la región y por ello propone:

1. Para las zonas donde la cobertura vegetal se encuentra en buen estado de conservación, o que aportan a la protección de otros recursos naturales, favoreciendo la preservación o la rehabilitación de los bosques, deben continuar siendo protegidas bajo una categoría estricta como la de Reserva Forestal Protectora, lo cual implica un realinderamiento de la Reserva Forestal actual y la adopción de una zonificación y reglamentación de usos al interior de la reserva, acorde con los objetivos de conservación y protección;

2. Las zonas que no cumplen con las características antes descritas, deberán se excluidas de la reserva forestal protectora, pero asignándoles usos compatibles con los objetivos de conservación y con restricciones de uso, que orienten su ordenamiento;

3. Las áreas que se encuentran urbanizadas, deben ser manejadas bajo criterios de zonificación urbana con restricciones de uso, establecidas por el Distrito en su Plan de Ordenamiento Territorial.

La solución debe plantear y complementar diferentes estrategias que involucren: el dominio del Estado sobre las áreas de mayor valor ecológico; la apropiación y el control social mediante el adecuado uso público en las áreas aptas para tal función; la concertación del uso sostenible y el aporte de los particulares a la conservación de acuerdo con la capacidad de carga de cada espacio; la apropiada reglamentación y el control por parte de las autoridades ambientales competentes; el aprovechamiento y el refuerzo de las limitaciones físicas para la restricción de las formas de uso y ocupación incompatibles;

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, entrará en la presente resolución pretende:

- Armonizar y consolidar la estructura funcional de la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, como elemento determinante del ordenamiento ambiental y territorial de manera coherente y consecuente con su situación jurídica, ambiental y social, con el fin de mantener en el mediano y largo plazo, sus valores de conservación, en términos de biodiversidad, de calidad

escénica, protección edáfica, regulación hídrica, así como de oferta ambiental para la recreación pasiva y la educación ambiental.

- Normalizar espacios urbanos y suburbanos en conflicto con la reserva forestal protectora, creando franjas de borde para contener a futuro su expansión sobre la misma y armonizar sus estructuras en función del manejo de la reserva forestal protectora y del mejoramiento de la calidad de vida de quienes habitan.
- Definir una zonificación que permita regular espacios con procesos de degradación de ecosistemas por el desarrollo de ganadería y agricultura asociada a viviendas campestres y fincas de recreo, así como de infraestructura social en función de la rehabilitación y restauración de ecosistemas al interior de la reserva forestal protectora.

De acuerdo con lo anterior, el Ministerio redelimitrá la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá con base en los siguientes criterios técnicos

- Excluir de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, los espacios urbanos y suburbanos en conflicto de uso, siempre y cuando se determine que no se encuentran en zonas de alto riesgo generalizado y/o que no se encuentran sobre ecosistemas críticos y zonas de páramo. En caso de que estos asentamientos humanos se encuentren en tal situación, deberán ser reubicados y se emprenderán acciones de restauración de las áreas afectadas.

- Consolidar un borde o franja urbana en el límite occidental de la Reserva, que se someterá a una zonificación urbana y con estrictas restricciones de uso que eviten las presiones de intervención sobre el Área de Reserva Forestal Protectora.

- Aquellas franjas de suelo de protección definidas en el POT que queden entre el límite actual de la reserva forestal y el perímetro urbano no serán excluidas de la reserva, buscando compensación de las áreas excluidas

y tratando de armonizar el perímetro urbano con el límite del área de reserva.

- Las áreas con cultivos de pastos para ganadería y agricultura asociada a viviendas campestres y fincas de recreo e infraestructura institucional, con bajo impacto sobre los ecosistemas naturales, quedarán como unidades de manejo especial al interior de la reserva con claros parámetros frente a la no expansión de los desarrollos y compromisos de rehabilitación y restauración de ecosistemas que permitan mantener el efecto protector de estos espacios al interior de la Reserva Forestal.

- Las áreas degradadas por efecto de la minería ilegal serán incluidas en unidades de manejo al interior de la reserva con claros propósitos de restauración geomorfológica, paisajística y ambiental que permitan devolver la funcionalidad de los espacios dentro de la Reserva Forestal Protectora.

III. BOLIVIA

EL ROL E IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LAS CONCESIONES ESTATALES

Abog. Msc. Julisse Mendoza Eyzaguirre

Bolivia

julissemendoza@yahoo.com

Introducción

Bolivia es un país con más de 110 millones de hectáreas de superficie y una población aproximada de ocho millones de personas. La imagen mental más común de Bolivia corresponde a los paisajes de la región altiplánica, rodeada por los Andes. No obstante, casi un 50% del país está cubierto por bosques subtropicales y tropicales de llanura. Dichos bosques representan, quizás, las más
ricas y grandes extensiones de bosque neotropical, fuera de la amazonía brasileña. El terreno mayormente inaccesible de Bolivia ha mantenido relativamente bajas sus tasas de deforestación, en comparación con otros países tropicales (168.000 hectáreas por año, MDSMA 1995), aunque las estimaciones recientes indican que esta tasa se estaría acelerando, principalmente debido al desmonte que se efectúa para la agricultura mecanizada de gran escala en el departamento de Santa Cruz (Kaimowitz et al. 1997). Si bien la falta de desarrollo de Bolivia ha ayudado a contener la deforestación, la falta de acceso a las áreas boscosas del país también ha obstaculizado el manejo forestal y ha dificultado la aplicación de la legislación forestal y de conservación. (Datos Ministerio Desarrollo Sostenible – DGF)

Bolivia se encuentra entre los países con mayores extensiones de bosques tropicales relativamente inalterados del mundo. Situados en el centro del continente sudamericano, estos bosques tropicales están, también, entre los más diversos y varían desde bosques húmedos amazónicos hasta secos chaqueños. Después de haber experimentado décadas de aprovechamiento selectivo, de baja

intensidad y con poca atención al manejo, Bolivia ahora promueve, activamente, el manejo forestal sostenible.

La nueva legislación forestal del país requiere la elaboración de planes de manejo, aprobados por la correspondiente autoridad gubernamental, para todos los bosques aprovechados, además que se ha certificado, internacionalmente, más de medio millón de hectáreas de bosque de producción. No obstante, siguen existiendo varios obstáculos para reconciliar las prácticas actuales de manejo y la conservación del bosque.

El nuevo marco legal forestal en Bolivia es un sólido *corpus* legislativo compuesto por diversos instrumentos, como son la Ley 1700, el Decreto Supremo 24453 y las ocho normas técnicas, los cuales en su conjunto regulan la actividad forestal, propugnando un uso sostenible del bosque y sus recursos que garantice el acceso equitativo a todos sus usuarios (empresas privadas, agrupaciones sociales y grupos indígenas).

Esta normatividad establece un sistema de servidumbres ecológicas mediante el cual se designan como áreas de protección, sectores de las concesiones forestales no aptos para el aprovechamiento comercial o de gran importancia ambiental. Asimismo, la Ley garantiza la participación ciudadana en la vigilancia de su aplicación y cumplimiento.

También instituye un nuevo sistema de pago de patentes forestales basado en la superficie aprovechada en lugar del volumen extraído, como lo fijaba el anterior régimen. Otro aspecto de gran importancia introducido por la nueva legislación es el sistema de concesiones a largo plazo por períodos de cuarenta años, renovables cada cinco años.

Bolivia Forestal

El territorio boliviano está conformado por una gran diversidad de ecosistemas. La superficie boscosa del país es de 48.310.000 hectáreas. La magnitud y volumen de sus bosques constituyen un recurso natural significativo para Bolivia, y representan una de las bases principales para su desarrollo económico y social, en función del concepto de desarrollo sostenible para el mejoramiento de la

calidad de vida de sus habitantes y la conservación de los ecosistemas nacionales.

La utilización de las tierras forestales y sus bosques se encuentra regulada por la Ley Forestal, su Reglamento y demás normas técnicas conexas. Esta legislación tiene por objetivo garantizar la utilización sostenible de los recursos forestales. Concibe la concesión forestal como el principal mecanismo de acceso a las tierras forestales, por una duración de cuarenta años renovables. Prevée el acceso directo a los recursos forestales para propietarios de fundos rústicos y de tierras comunitarias de origen.

Los bosques bolivianos disponen de más de 260 especies maderables. Estas provienen de bosques húmedos siempre verdes, húmedos amazónicos, semihúmedos de llanura, semihúmedos chiquitanos, semihúmedos amazónicos y secos del Chaco. (Datos Cámara Forestal Boliviana)

Marco Legal

En la Republica de Bolivia, según la **Ley Forestal, Ley No.1700 (12/07/1996**), la actividad forestal es de interés nacional y de utilidad pública, los bosques y tierras forestales son bienes de dominio originario del Estado y sometidos a competencia del gobierno nacional y sus normas son de orden público.

De acuerdo a lo establecido en la **Ley del Medio Ambiente, Ley No.1333 (27/04/1992**), los bosques naturales y tierras forestales son de dominio originario del Estado, su manejo y uso debe ser sostenible, para los fines de su conservación, producción, industrialización y comercialización, así como también la preservación de otros recursos naturales que forman parte de su ecosistema y del medio ambiente en general. Declárase de necesidad pública la ejecución de los planes de forestación y agroforestación en el territorio nacional, con fines de recuperación de sueldos, protección de cuencas, producción de leña, carbón vegetal, uso comercial e industrial y otras actividades específicas.

La Concesión Forestal es uno de los derechos de utilización forestal, que establece la Ley Forestal, que solo se adquiere por otorgamiento del Estado, a través de la Superintendencia Forestal,

por un término de cuarenta años. Pudiendo el concesionario suscribir contratos subsidiarios voluntariamente suscritos con agrupaciones sociales del lugar (ASLs) y pueblos indígenas.

Las Concesiones Forestales son presentadas como el principal mecanismo de acceso a las tierras forestales, además que prevée el acceso directo a los recursos forestales para propietarios privados de fundos rústicos y de tierras comunitarias de origen.

En Bolivia, las empresas forestales realizan el aprovechamiento forestal sostenible en 74 concesiones con 5.580.000 hectáreas, y 71 propiedades privadas con 139.993 hectáreas. Cada concesión posee un sistema de aprovechamiento rotatorio: es dividida en veinte partes como mínimo (ciclos de corta), y cada parte destinada a un año de trabajo, descansando luego por veinte años o más. El aprovechamiento forestal alcanza en promedio dos árboles por cada hectárea, equivalentes a tres metros cúbicos por hectárea y el potencial promedio de aprovechamiento forestal en el país es de veinte metros cúbicos por hectárea. (Datos Cámara Forestal Boliviana)

Bolivia, es un país altiplanito-amazónico con más de treinta y siete grupos étnicos (Chiquitano, Mojeño, Ayoreo, Guarayo, Aymara, Quechua, Tacana, Mosetén, Yuracaré, etc). Los indígenas, constituyen alrededor del 42% de los habitantes del país y pertenecen a tres grupos principales: Andino, Chiriguanos y Guarayos (Tupi-Guaraní). (Datos Censo 1992, INE, Bolivia).

En algunos casos de otorgación de Derechos de utilización Forestal, a través de Concesiones Forestales, se vulneraría el derecho de consulta mencionado en el **Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes,** aprobado y ratificado por Bolivia, mediante **Ley de la Republica No. 1257 (11/07/1991).**

En este Convenio, los países firmantes reconocen derechos a los pueblos indígenas y tribales y se comprometen a adoptar medidas y aprobar normas para el reconocimiento y protección de sus derechos, en especial sobre sus tierras y territorios. Este convenio contiene normas específicas sobre el aprovechamiento de recursos del subsuelo, suelo y normas sobre medio ambiente.

La vulneración de estos derechos, así como la insuficiente coordinación interinstitucional entre las diferentes organismos estatales a nivel nacional y departamental viene causando conflictos sociales y legales en el país, como la superposición de derechos a través de Concesiones Forestales, Concesiones Hidrocarburíferas, Concesiones Mineras, Areas Protegidas, todas de interés nacional y utilidad pública, en algunos casos superposición en Tierras Comunitarias de Origen (TCOs).

Estructura Esquemática

- Introducción
- Legislación Ambiental Boliviana
- **Ley del Medio Ambiente**
- **Ley Forestal**
- Concesiones Forestales
- Participación Ciudadana
- **Rol**
- **Importancia**

Bibliografía

- Derecho Ambiental
  Efrain Perez
- Derecho Internacional del Medio Ambiente **Jose Juste Ruiz**
- Tratado de Derecho Ambiental
  Martín Mateo
- Ley del Medio Ambiente, Ley No.1333 de Bolivia y Reglamentos.
- Ley Forestal de Bolivia, Ley No.1700 y Reglamento.
- Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria , Ley INRA No.1715.
- Manual de Leyes Tierra y Biodiversidad , Edición Pajcha, 1997, La Paz, Bolivia.
- Guía de Asistencia a las ASLs, FAO PAFBOL, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación de Bolivia, Viceministerio

de Recursos Naturales Medio Ambiente y Desarrollo Forestal, 2000, La Paz, Bolivia.

- Compendio de disposiciones relativas a derechos indígenas en la legislación nacional, Derechos Indígenas, Servicio de atención juridica a los Pueblos Indígenas, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, 1997, La Paz, Bolivia.
- Memoria 2001 e Informe de Gestión 2002, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, La Paz, Bolivia.
- Mapa de Tierras de Producción Forestal Permanente de Bolivia, DS No.26075.
- Enciclopedia de Bolivia, Océano Grupo Editorial, 1998, Barcelona, España.
- Plan de Acción de Yokohama de la OIMT 2002-2006, ITTO 2002.
- Sistemas Agroforestales, Prefectura del Departamento de Santa Cruz, Dirección Departamental de Recursos Naturales y Medio Ambiente, Unidad Forestal, 2001, Santa Cruz, Bolivia.
- Terminología Forestal Practica (con énfasis para Bolivia), FAO PAFBOL, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación de Bolivia, Viceministerio de Recursos Naturales Medio Ambiente y Desarrollo Forestal, 2000, La Paz, Bolivia.

LA RECIENTE EXPERIENCIA BOLIVIANA EN MATERIA DE DECLARATORIA Y GESTIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS MUNICIPALES

Walter Rivera
Bolivia
wrivera@cosett.com.bo

El área rural siempre fue considerada un lugar de aprovechamiento de recursos para el afianzamiento del modelo económico capitalista en los países de Latinoamérica. Su gestoría ha estado de manera tradicional a cargo de los gobiernos centrales, fenómeno que se impuso con mayor fuerza en estados fuertemente centralizados como el boliviano, en donde el esfuerzo sistemático de personas e instituciones permitió que, paralelamente, los procesos de gestión de áreas protegidas fueran consolidándose durante los últimos años; contando a favor con las grandes potencialidades y recursos existentes en el territorio boliviano, que por factores como la todavía escasa densidad poblacional y su vasta extensión física, han conseguido preservarse a lo largo del tiempo. Debe valorarse de este modo la institucionalidad adquirida para el sistema nacional de áreas protegidas actual, como un logro de importancia mayor para la sociedad y el Estado.

Sin embargo, y aunque con logros más modestos, iniciativas individuales de declaratoria y gestión han prosperado también en los niveles locales. Como una muestra, existen aproximadamente 40 espacios protegidos establecidos en el resto del territorio boliviano, que con distintas denominaciones figuran en la nómina del SNAP, aunque han permanecido siempre al margen de la “lista oficial” de áreas protegidas nacionales con gestión efectiva a cargo del SERNAP.

Las atribuciones de los municipios se vieron fortalecidas en el marco de la nueva normatividad emergente en Bolivia, tanto en materia ambiental (a partir de 1992, con la promulgación de la Ley del Medio Ambiente) asignándoseles funciones y atribuciones propias comprendidas en los distintos regímenes sectoriales (forestal, minero, de áreas protegidas, gestión ambiental, etc.); como en materia de Participación Popular y Descentralización

Administrativa (a partir de 1994, con la promulgación de la Ley de Descentralización Administrativa) y han alcanzado a redefinirse sus antiguos roles en diferentes materias, con la nueva Ley de Municipalidades del año 1999. Así, fueron destinatarios también de fuentes de recursos adicionales por parte del Estado central para hacerse capaces de planificar y direccionar sus propios procesos de desarrollo, de acuerdo a necesidades propias cuya identificación obedece a la aplicación de un modelo participativo, que tiene su base en el proceso de elaboración de los POAs municipales. En materia de ordenamiento territorial se tiene planteada además como exigencia legal la elaboración de los Planes de Uso del Suelo (PLUS) y Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOT) a cargo de prefecturas de departamento y municipios, procesos que dicho sea de paso, han tenido un desarrollo trascendente en la zona oriental del país (Departamento de Santa Cruz).

Algunos municipios –fundamentalmente los de la zona oriental- tomando como ejemplo la relevancia adquirida por el SNAP boliviano y en advertencia del gran valor y representatividad de los recursos que poseen, se han interesado por efectuar una importante apuesta de gestión, con la creación de sus propias áreas protegidas; estimando favorable la utilidad de estos mecanismos para permitir la conservación del propio patrimonio natural, histórico y cultural, así como por resultar favorecedores –implementación de adecuados elementos de gestión, apoyo institucional y privado mediante- de procesos de aprovechamiento sostenible que les permitan obtener ingresos económicos y mejorar la calidad de vida de sus pobladores. La eventualidad ha hecho que en la mayor parte de estos casos, las zonas de mayor aptitud para la conservación coincidan precisamente con aquellas económicamente más deprimidas.

Pero en el plano legal es necesario establecer como la constatación más importante, que los nuevos roles definidos por las mencionadas leyes representan un terreno todavía nebuloso en lo referente a las facultades de que disponen los municipios para afectar en nombre del Estado, las tierras que se encuentran bajo su jurisdicción; puesto que el proceso de descentralización administrativa por el cual se les han otorgado facultades no constituye propiamente un proceso de descentralización política, habiendo quedado reservadas todavía bastantes potestades a

nombre del Estado central, concretamente en aspectos como el establecimiento de limitaciones a la propiedad o la afectación de tierras fiscales. Por estos motivos, las opiniones se encuentran divididas ahora entre quienes promueven el establecimiento de un régimen más amplio para las autonomías municipales basándose en el creciente protagonismo del proceso descentralizador, por el que éstas han adquirido ya un estatuto legal propio; y quienes apoyan la postura centralizada tradicional, aduciendo razones legales como la mencionada. Esto conlleva a un protagonismo central del plano político en la mencionada disputa, que se ha instalado como una condicionante obligada en la consideración de los aspectos inherentes a las áreas protegidas municipales, incluídos los de índole jurídico-legal.

Pese a estas objeciones, resulta posible aseverar que en la práctica las áreas protegidas municipales en Bolivia han venido conquistando efectivamente el objetivo de su afianzamiento, si bien no todavía con un estatuto plasmado en una norma orgánica; aunque sí con el respaldo de las prerrogativas propias de los gobiernos municipales que pueden extraerse de diferentes normas, convertida como se encuentra la descentralización administrativa, en un anhelo fundamental para el fortalecimiento de las autonomías regionales.

Como característica común, puede decirse que los espacios declarados como áreas protegidas municipales hasta ahora, albergan valores naturales y culturales singulares, no pudiendo aducirse que la cobertura territorial deba ser tenida como determinante de una menor representatividad o importancia relativa con respecto a las que se encuentran integradas al SNAP, ya que varias APM de las declaradas -como la Reserva Municipal del Valle de Tucavaca o el Area Protegida Municipal de Parabanó, por mencionar algunas de ellas- cuentan con importantes dimensiones físicas y gozan de un alto nivel de representatividad y calidad ecoregional-ecosistémica, que ha sido corroborado por los estudios técnicos preliminares efectuados. Al margen de este último argumento, otros importantes aspectos respaldan el esfuerzo emprendido por los municipios para llevar adelante procesos de declaratoria y gestión de APMs, a saber: la insuficiente cobertura de representatividad de la muestra de que se ocupa actualmente el SNAP – apenas 35 de las 45 grandes regiones ecológicas

existentes en Bolivia hasta 1999, según Ribera M.O.-; las limitadas capacidades presupuestarias e institucionales del SERNAP boliviano -constatadas por sendas evaluaciones técnicas efectuadas por UICN y GEF/BM en 1997 y 1998- para permitirse ampliar aún más su cobertura de gestión a las ecoregiones restantes y la necesidad siempre presente de entablar esfuerzos para interconectar las muestras ya representadas mediante la implementación de corredores ecológicos y zonas de amortiguación; o simplemente como un modo de apoyar la conservación de otros sitios de mayor valor ecológico equilibrando la creciente presión creada por actividades como el ecoturismo, con la creación de una oferta adicional de espacios protegidos con aptitudes y atractivos equivalentes.

El desarrollo de lineamientos para la declaratoria y gestión de áreas protegidas municipales en Bolivia ha venido siendo asumido en forma seria por dos organizaciones, la Fundación para la Conservación del Bosque Chiquitano (FCBC) en su área de acción propia, que cubre las ecoregiones del Bosque Seco Chiquitano y Pantanal Boliviano, ubicadas en el Departamento de Santa Cruz; y Protección del Medio Ambiente Tarija (PROMETA), ONG abocada a la realización de actividades de conservación y medio ambiente, con incidencia actual en los departamentos de Santa Cruz y Tarija. El trabajo de ambas se ha orientado a brindar apoyo a distintos Municipios para el establecimiento de áreas protegidas al interior de sus jurisdicciones, con el desarrollo de los lineamientos legales y técnicos necesarios; por lo que a continuación ofreceremos un punteo del procedimiento seguido por estas organizaciones, que resume la experiencia práctica desarrollada hasta ahora en Bolivia para la declaratoria e implementación de áreas protegidas municipales:

1) Identificación, caracterización e incorporación en instrumentos de planificación municipales.- El proceso se inicia con la identificación de una zona con valores adecuados al interior de la jurisdicción del Municipio; la realización de los estudios técnicos de factibilidad correspondientes, en que se considere al margen de los valores propios del área, el análisis de otros factores de índole social, económico, social, organizacional y el establecimiento de límites; finalmente, debe efectuarse la incorporación del sitio en los instrumentos de planificación del

Municipio (Plan de Desarrollo Municipal – Plan Municipal de Ordenamiento Territorial).

2) Procedimiento de declaratoria.- La declaratoria se efectúa mediante una Ordenanza Municipal, respaldada por los estudios técnicos y el dictamen de incorporación de este espacio en los instrumentos de planificación municipales. Esta norma deberá referir lo siguiente: **i)** Base legal en que se funda la declaratoria, que debe hacer mención de las normas que respaldan las atribuciones del Municipio para el efecto; **ii)** Justificación técnica, que defina aspectos básicos como: objeto, objetivos de declaratoria, fines, valores, límites, mecanismo de administración por el Municipio, disposición para la creación de un marco estatutario propio, situación legal de derechos propietarios al interior del área y prohibiciones sobre uso y acceso de recursos naturales.

3) Implementación.- Tiene inicio con la elaboración de un plan de manejo del área y su implementación posterior, enmarcándose en los lineamientos establecidos en la ordenanza de declaratoria. El inicio de las gestiones con pobladores ha de tener inicio en este punto, aunque es recomendable efectuar esfuerzos en la obtención de acuerdos previos.

Para finalizar, corresponde admitir que estamos haciendo referencia todavía a procesos inconclusos, ya que las áreas protegidas municipales existentes se encuentran aún en distintos estadíos de los procesos de implementación. El éxito de esta nueva “categoría” de espacios está necesariamente ligado a la ocurrencia de diversos factores, como la profundización del proceso de descentralización en el país; el fortalecimiento de capacidades de gestión de los municipios; el mantenimiento del apoyo financiero y técnico de “arranque” por parte del sector no gubernamental; el fortalecimiento del marco legal existente; la vinculación institucional y de procesos con la autoridad nacional del SNAP y finalmente, su integración en redes de espacios que permitan plantear lineamientos a nivel de sistema. Por lo demás, sólo cabe trabajar porque este encomiable e inusitado interés de los gobiernos municipales por apostar en procesos de este tipo logre obtener en lo posible, mayores éxitos de los esperados.

IV. PERÚ

BOSQUES LOCALES: UNA ALTERNATIVA PARA FORMALIZAR LA ACTIVIDAD FORESTAL Y TRADICIONAL DE LAS POBLACIONES DE LA AMAZONÍA PERUANA

Gloria Estela Sarmiento

Perù
gsarmiento@terra.com.pe

Con la implementación de las concesiones forestales se evidenció que muchos de los pequeños extractores madereros, en su mayoría miembros de comunidades nativas y campesinas no tituladas y poblaciones rurales ribereñas, principales abastecedoras de madera a la industria maderera local, quedaban imposibilitadas de formalizar la actividad forestal. Estas poblaciones no podrían acceder a concesiones forestales por sus limitaciones económicas o porque sus áreas de aprovechamiento no se encontraban dentro de las áreas propuestas a concesionar.

En este contexto, la Comisión Especial de Gradualidad de Concesiones Forestales[2]; propone como alternativa normar una Directiva para formalizar el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales maderables y diferentes de la madera, pudiéndose realizar también el aprovechamiento con fines comerciales e industriales en pequeña escala, y/o prestación de servicios ambientales a través de la creación de Bosques Locales contemplados en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre No 27308, en los artículos 8 y 44, 70.3, 70.4, 125, 126, y 156 al 160 de su Reglamento.

A inicios del presente año, el Gobierno Regional de Loreto publica una ordenanza regional[3] que señala a los Gobiernos Locales como encargados de liderar las gestiones para el establecimiento de Bosques Locales, norma que no cumplió con los fines para las que fue creada, porque los Gobiernos Locales no contaban con presupuesto ni capacidad técnica para tal gestión.

---

[2] Espacio estatal creado con la finalidad de consolidar el proceso de concesiones forestales
[3] Ordenanza Regional No 22-OR/GRL de fecha 27.12.2003

En la región Loreto, la ONG-D Asociación por la Amazonía, apoya las iniciativas para la creación de 10 Bosques locales que beneficien a comunidades campesinas y poblaciones ribereñas asentadas en la cuenca del río Momón (Loreto-Perú).
Este trabajo recoge la experiencia de estas comunidades, señalando cuales son las limitaciones respecto al procedimiento y criterios para el establecimiento de los bosques locales y propone ideas para impulsar el establecimiento y funcionamiento de los Bosques Locales.

Antecedentes

La Cuenca del Momón es, desde hace 20 años, una de las principales abastecedoras de madera de las dos especies, ("cumala" *Virola spp* y "lupuna" *Chorisia spp*), de mayor exportación por la industria maderera local. Sin embargo, esto no ha significado un mejoramiento económico y social de las poblaciones ribereñas que han trabajado todo este tiempo en la extracción y transporte de estos recursos naturales; por el contrario, fueron ellos los que asumieron, los costos y riesgos de un proceso de extracción ilegal, signada por la "habilitación"[4], la estafa y el robo.
Con la aprobación de la nueva Ley Forestal en el año 2000, se inicia el proceso de ordenamiento de la actividad forestal, señalando las formas de acceso al bosque: concesiones forestales para pequeños y medianos extractores, permisos forestales para comunidades nativas y campesinas tituladas y la administración de bosques locales para poblaciones ribereñas, entre otras.

Mirando la experiencia

Luego de un proceso de consulta a los actores forestales de Loreto, por parte del órgano competente (INRENA[5]), en el cual participó APA en representación de las comunidades ribereñas del Momón, esta cuenca es excluida del Mapa de Unidades de Aprovechamiento de los Bosques de Producción Permanente de Loreto[6].

---

[4] Intermediación económica, por la cual la parte que proporciona el dinero y/o insumos para la extracción de la madera se beneficia a costa del pequeño extractor.
[5] INRENA (Instituto Nacional de Recursos Naturales)
[6] Mapa de Unidades aprobado para el Concurso Público No 004-2003-INRENA para concesiones forestales con fines maderables.

Frente a esta situación, APA desarrolla la campaña de información "Formas Legales de Acceso al Bosque" dirigida a los extractores locales del Momón, la cual se realiza en la propia zona con los extractores, para dar a conocer los alcances de la ley, desmitificando el argumento de que el pequeño extractor no es capaz de formalizar su actividad forestal. Como resultado, las comunidades ribereñas[7] de esta cuenca deciden iniciar el proceso de formalización de la actividad maderera a través de administración de Bosques Locales.

Para tal fin, en un proceso participativo APA y las comunidades inician gestiones para lograr el reconocimiento de autoridades y poblados de la cuenca del Momón ante el Gobierno Local y la Sub Prefectura de su jurisdicción, cumpliendo uno de los requisitos que señala la directiva de Establecimiento de Bosques Locales. Paralelamente, se realizan asambleas comunales donde se deciden las áreas para los futuros Bosque Locales y se constituyen los Comités de Gestión de Bosque Local, integrados por miembros de la comunidad, acreditados por la Municipalidad de su jurisdicción.

Con la participación de los pequeños extractores locales, se elaboran los expedientes técnicos para los Bosques Locales, que contienen información social, ecológica, territorial y una propuesta de uso, junto a una carta de compromiso para elaborar el plan de manejo, firmada por ellos y presentada al INRENA.

Al haber sido aprobado el establecimiento de los Bosques Locales solicitados, se realizaron inventarios forestales integrales participativos para determinar el stock de los recursos y elaborar un plan de manejo del área solicitada y el plan operativo anual que servirá de instrumento de gestión para el uso del bosque y que, luego de ser revisados y aprobados por INRENA, procede la firma de un contrato de administración de Bosque Local.

Hasta el 29 de setiembre del 2004 se han firmado cuatro de los diez contratos de administración de bosques locales gestionados.

Limitaciones, vacíos y dificultades encontradas

- ✓ Las áreas que la ley ha señalado (500 Hás) para el establecimiento de Bosques Locales son pequeñas y no permiten una división administrativa que favorezca una rotación continua entre las parcelas de corta anual, esto es notorio en el caso de "cumala" que necesita rotaciones cada seis años y que

[7] Incluyendo comunidades campesinas sin titular, quienes frente a la dificultad de sanear su titulación para acceder a un permiso forestal, deciden solicitar la administración de Bosques Locales.

en los bosques locales de la cuenca del Momón, con la escala de aprovechamiento que tienen, solamente se podrá extraer durante dos años.

- ✓ Los términos de referencia para la formulación de los planes generales de manejo y planes operativos no contemplan especificaciones precisas sobre los productos forestales no maderables y fauna silvestre, lo que genera especulaciones y propuestas inadecuadas de manejo.
- ✓ Hace falta determinar cuál es el volumen de la pequeña escala de aprovechamiento (según especie y tipo de bosque) que señala la norma, para tenerlo como referencia al momento de elaborar los planes de manejo.
- ✓ El Estado tiene serias limitaciones para cumplir adecuadamente con el rol de promoción, manejo y control de los recursos forestales.
- ✓ Las poblaciones ribereñas no tienen claro lo que es el manejo forestal, a pesar de que los planes de manejo han sido elaborados con metas sencillas y contemplan aspectos técnicos que la gente de las comunidades puede aplicar, se va a requerir un proceso de capacitación para fortalecer el entendimiento y asumir los proceso básicos del manejo.
- ✓ A pesar de que Ley prevé el financiamiento de actividades de manejo a través de FONDEBOSQUE[8] , no se cuenta con el apoyo de esta institución, lo cual pone en riesgo los objetivos del proceso de formalización de la actividad forestal, generándose condiciones para que se mantengan el sistema de “habilitación”.

Propuestas

- ✓ Las áreas de bosques locales (según estudios preliminares de APA, en el caso de aprovechamiento de “cumala” *Virola spp* y para el tipo de bosque intervenido) deben estar sobre las 1500 hás para hacer rotaciones adecuadas en las parcelas de corta anual.
- ✓ Impulsar estudios biológicos, sociales y económicos que contribuyan a la formulación de términos de referencia más específicos respecto a cada tipo de recurso.
- ✓ Capacitar a los miembros de los Comités de Administración de Bosque Locales sobre el uso de los instrumentos complementarios del manejo (listas de trozas, guías de

[8] Fondo de Promoción para el Desarrollo Forestal.

transporte) así como desarrollar las capacidades de negociación frente a los “habilitadores” y en la cadena productiva (manejo explícito de costos de producción).

- ✓ El Estado debe reconocer y valorar las iniciativas de las comunidades para el control y manejo de los recursos, concretando alianzas estratégicas e implementar su funcionamiento.

EL APORTE DE LAS COMUNIDADES AL SECTOR INDUSTRIAL MADERERO

Juan Mateluma Florián
Perú
mateluf@terra.com.pe

La principal actividad económica de la región amazónica de Perú, es la actividad forestal, fundamentalmente desarrollada a través de la industria maderera, sin embargo, las prioridades del Ministerio de Agricultura apuntan a privilegiar la actividad agrícola y se ignora el crecimiento del sector forestal, no se considera que mientras que los precios de los alimentos caen en el mundo, aumenta la cotización de los precios de los productos de madera.

El proceso de implementación de concesiones forestales es lento y tiene muchos vacíos, el proceso de negociaciones entre los actores involucrados para impulsar el proceso, fundamentalmente con el gremio industrial han sido antagónicas, el sector industrial ha culpado al Gobierno de poner en riesgo el colapso del sector industrial a causa de la falta de abastecimiento de madera.

El Gobierno Peruano, con la finalidad de no parar la actividad forestal, amplia la modalidad de extracción bajo el sistema anterior, en este contexto, quienes hasta la fecha son los principales abastecedores de madera han sido, precisamente, las comunidades nativas y campesinas de la región, sin embargo, se ha cuestionado mucho el trato y vinculación entre las comunidades y el empresario, respecto a los compromisos asumidos entre ambas partes. Esta exposición pretende señalar como se dan estas negociaciones, frente a la ausencia de una institución reguladora eficiente en el control y manejo de los recursos naturales.

1. ¿Porqué trabajar con las comunidades?

Las comunidades amazónicas, por lo general viven a orillas de los ríos, quebradas, o lagos de la región, asentados en grupos familiares, junto a los bosques. Las actividades que desarrollan son

la agricultura, crianzas de animales menores domésticos, extracción de madera, entre otros para el auto sostenimiento de sus familias.

El Estado señala que en el país hay alrededor de diez millones de hectáreas de bosques dentro de las comunidades nativas, superficie mayor a las áreas forestales otorgadas en concesión en el país, lo que de por si es un reto, ya que no solamente debe aprovecharse para beneficio de sus moradores, sino que también es una responsabilidad, porque la extracción ilegal de los recursos madereros también afectan estas zonas. Lamentablemente existen malos dirigentes dentro de las comunidades que avalan la tala y el comercio ilegal de maderas.

De acuerdo a la Ley Forestal anterior, la Nº 21147 (ya derogada) se establecía que la extracción de los recursos forestales ubicados en tierras de comunidades nativas, sólo podía ser efectuada por éstas, mediante un permiso otorgado por el Ministerio de Agricultura a través de la Dirección General Forestal. Bajo este mismo marco legal se otorgaron contratos de extracción forestal de 1 000 Has. La implementaciòn de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre No 27308, generó incertidumbre, muchas de las industrias madereras decidieron trabajar con las comunidades nativas y campesinas tituladas, apoyando la gestión de sus permisos forestales, los cuales a diferencia de la antigua norma, incluía la presentación de Planes de Manejo del Bosque Comunal[9] para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales maderables, no maderables y de fauna silvestre con fines industriales y comerciales, a pesar de que la ley señala la exclusividad del aprovechamiento por parte de los miembros de las comunidades.

2. <u>Debilidades de las comunidades que afectan las negociaciones con terceros</u>

a) Organizaciones débiles

Las organizaciones son débiles, ellos mismos así lo reconocen al señalar que “la responsabilidad que también tenemos los gremios y comunidades campesinas e indígenas como producto de la

---

[9] *Son bosques ubicados en territorio de las **comunidades nativas** y **campesinas**; cuyo aprovechamiento es exclusivo (no cabe concesión a terceros) previo permiso otorgado por INRENA.*

debilidad de nuestras organizaciones, la mala conducta de algunos dirigentes y la falta de reglamentos internos que ordenen el uso y aprovechamiento de recursos naturales en nuestros territorios, por lo cual no podemos actuar todavía para cuidar eficientemente nuestros bosques"[10]. Existen actitudes desleales y de corrupción de muchos dirigentes, muchos de ellos realizan acuerdos a espaldas de su comunidad, favoreciendo a que se mantenga el sistema de "habilitación"[11].

Las comunidades no manejan información técnica, administrativa y de comercialización, argumentos válidos para una buena negociación con terceros.

b) Desconocimiento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre

Las comunidades de la Amazonía peruana, en su mayoría, no conocen la legislación forestal y menos aún las formas de acceder legalmente al aprovechamiento de los recursos forestales, lo cual limita sus capacidades de construir una propuesta política forestal regional y nacional que responda a sus necesidades. Las grandes distancias a los centros poblados, la falta de vías de comunicación y de educación contribuye a esta debilidad.

c) Limitación para la elaboración de los planes de manejo

Fundamentalmente referidos a los inventarios y planes de manejo forestal, que se deben presentar para obtener los permisos forestales, los cuales son costosos y en la gran parte de los casos inaccesible para ellos. El aprovechamiento tradicional de estas comunidades se basan en una extracción selectiva, eventual y con bajo impacto ecológico que la extracción intensiva y mecanizada, por lo que la propuestas de estas comunidades es que los permisos forestales deben considerar planes de manejo basados en sus prácticas tradicionales.

---

[10] *Declaración unitaria de las organizaciones indígenas y campesinas de Loreto firmada en el Taller Regional de Diagnóstico y Plan de Fortalecimiento de Capacidades para la Concertación del Desarrollo Forestal, realizado los días 05 y 06 de mayo del 2003 en el Centro Kanatari de la ciudad de Iquitos,*

[11] *intermediación económica, por el cual el que otorga dinero y/o bienes para la extracción establece las condiciones injustas de negociación con el pequeño extractor.*

3. **Percepción del sector industrial maderero**

- Trabajar con comunidades es una oportunidad segura de formalizar la actividad forestal y asegurar la producción, debido a que el abastecimiento de madera sería sostenible.

- Al trabajar con comunidades, el sector industrial maderero, ayuda a mejorar la calidad de vida de las comunidades.

- Se liberan de la responsabilidad frente al INRENA del cumplimiento de los planes de manejo de los recursos, ya que esta recae en las comunidades.

- Los costos de abastecimiento de materia prima son menores frente a los obtenidos a través de las concesiones forestales.

4. **Algunas reflexiones**

- En Loreto existen 27 empresas exportadoras de productos maderables, de las cuales cinco están en negociaciones con comunidades de las diversas cuencas para abastecerse de madera en los próximos años.

- Es prioritario que el Estado y/o organizaciones no gubernamentales desarrollen programas de capacitación técnica y de comercialización para que las comunidades tengan mayor capacidad de negociación.

- Se deben crear alianzas estratégicas entre las comunidades y el sector privado, bajo reglas claras en beneficio de ambos.

- Se necesitan cambios radicales, como sucedió con indígenas de Norteamérica que capacitados adecuadamente se convirtieron en productores forestales que tratan de igual a igual con otros productores forestales. Ese es el camino que deseamos para las comunidades en el Perú.

MARCO LEGAL PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS FORESTALES EN TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES NATIVAS EN EL PERÚ

Rasul Camborda Vejarano
Perú
rasulcamborda@yahoo.es

SÍNTESIS DE PONENCIA

La Constitución Política del Perú, vigente desde el año 1993 y elaborada bajo los vientos neoliberales que han recorrido Latinoamérica los últimos lustros, sigue la tradición declarativa de las constituciones nacionales al señalar que la propiedad de las tierras comunales "son imprescriptibles". Sin embargo no se habla más de la inalienabilidad de las mismas y más aún se introduce la posibilidad de ser retomadas por el Estado ante su "abandono", para el expreso destino de "adjudicación y venta". (art. 89°).

El referido artículo de la Constitución peruana también señala que las comunidades nativas "tienen existencia legal y son personas jurídicas", frase que podría ser peligrosa y legalistamente interpretada en el sentido que aquellas que no tienen existencia legal (lo cual ocurriría con el acto administrativo denominado "Reconocimiento") y peor aun, no se inscriben formalmente en el Registro Público correspondiente, no son comunidades nativas y por lo tanto, no podrían ejercer sus derechos y reivindicaciones.

Es justo señalar que también en este artículo se señala la autonomía en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y lo administrativo, pero dentro del marco que la ley establece.

La imprescriptibilidad condicionada de las tierras comunales y la autonomía en el uso de éstas, debe ser conciliado, todavía a nivel constitucional, con el carácter de "Patrimonio de la Nación" que recae sobre los recursos naturales. (art. 66°). Bajo esta última premisa y siguiendo el razonamiento implícito en el texto constitucional, sólo el Estado como tal es "soberano" en el aprovechamiento de estos recursos, y por ello "las condiciones de

su utilización y su otorgamiento a particulares", es fijada por Ley Orgánica.

La Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821, norma el régimen de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, en tanto constituyen patrimonio de la Nación, estableciendo sus condiciones y las modalidades de otorgamiento a particulares, en cumplimiento del mandato contenido en los Artículos 66° y 67° del Capítulo II del Título III de la Constitución Política peruana.

Esta norma señala en su art. 18°, que las comunidades nativas tienen preferencia en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de sus tierras, debidamente tituladas, salvo expresa reserva del Estado o derechos exclusivos o excluyentes de terceros.

Se entiende entonces, que no existe exclusividad a favor de las comunidades nativas para aprovechar los recursos naturales de sus tierras, sino que el Estado Nacional, en tanto "soberano en el aprovechamiento", puede hacer "reserva" expresa de este derecho, protegiendo además el que en forma exclusiva o excluyente, haya otorgado a otros "terceros". Ejemplos de esta reserva de derecho o de la protección al derecho otorgado en exclusividad a terceros distintos de las comunidades, son frecuentes en nuestra realidad nacional, sobre todo respecto a recursos del subsuelo como los mineros y de hidrocarburos.

Hasta este punto podemos anotar que: aún reconociéndose a nivel constitucional la autonomía en el uso y libre disposición de sus tierras por parte de las comunidades nativas (y ya siendo restrictivo este concepto en comparación a otros mucho más acordes como "pueblos indígenas"), esta autonomía es relativa y debe confrontarse con: la naturaleza de "Patrimonio de la Nación" de los recursos naturales, la "soberanía en el aprovechamiento" del Estado nacional, la "existencia legal" que deben tener las comunidades, la exigencia de "personería jurídica", y la "preferencia" en el aprovechamiento siempre que estén "debidamente tituladas".

Ahora delimitaremos aún más, el marco legal que regula el aprovechamiento de los recursos forestales en territorio de las comunidades nativas del Perú.

La Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva, Ley N° 22175, vigente desde el año 1978, señala que "El Estado garantiza la integridad de la propiedad territorial de las Comunidades Nativas, levantará el catastro correspondiente y les otorgará títulos de propiedad."

Bajo este mandato y como consecuencia del desarrollo de la organización indígena y la colaboración de parte de la sociedad civil, a la fecha un gran porcentaje de las comunidades nativas existentes en el territorio nacional, ha logrado su reconocimiento y titulación. Obviamente este proceso no ha sido fácil, sino más bien complejo, pero actualmente la mayoría de estas comunidades tienen menos posibilidades de ser afectadas por la incertidumbre respecto de sus derechos y reivindicaciones, que ponía el hecho de no contar con "existencia legal", "personería jurídica", o estar "debidamente tituladas".

Otra discusión puede plantearse respecto a la justicia en la dimensión de las áreas reconocidas, o la idoneidad de los criterios utilizados para determinarlas, máxime si se reconoce que el concepto de comunidad aplicada a los pueblos indígenas de la amazonía peruana, se trasladó del identificado para las comunidades indígenas campesinas de los andes, mejor estudiadas en su organización, dinámica, cosmovisión, etc.

A esto cabe agregar, que la titulación en propiedad de las tierras de las comunidades nativas, básicamente se realiza sobre el área de uso agrícola. La Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva, restringe titular en propiedad áreas de aptitud forestal, al señalar en su artículo 11° que "La parte del territorio de las Comunidades Nativas que corresponda a tierras con aptitud forestal, les será cedida en uso…".

De conformidad a esta misma norma, la utilización de los recursos de las tierras de aptitud forestal, esto es, de los recursos forestales, "se regirá por la legislación de la materia".

La ley que regula el aprovechamiento de los recursos forestales en Perú, es la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308, vigente desde el año 2000 y reglamentada por Decreto Supremo 014-2001-AG.

El art. 7° de esta ley, ratifica que "Los recursos forestales y de fauna silvestre mantenidos en su fuente y las tierras del Estado cuya capacidad de uso mayor es forestal, con bosques o sin ellos, integran el Patrimonio Forestal Nacional." Siguiendo la misma línea constitucional, el art. 8°, definiendo el ordenamiento forestal, clasifica a los "bosques en comunidades campesinas y nativas", como "aquellos que se encuentran dentro del territorio de dichas comunidades, con la garantía que les reconoce el Artículo 89º de la Constitución Política del Perú."

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre distingue para las comunidades nativas, dos tipos de aprovechamiento: el que se realiza con fines industriales y comerciales y el que se realiza con fines de subsistencia. En el primer caso se exige que: se tenga un permiso de aprovechamiento; solo la comunidad pueda solicitarlo; se presente un Plan de Manejo elaborado por profesionales especialistas en manejo de flora y fauna silvestre; y, se delimite un bosque comunal.

El reglamento de la ley señala que la extracción forestal con fines de autoconsumo comunal "es aquella que realizan los comuneros para el consumo directo de él y de su familia o de la comunidad en forma asociativa, sin destinar a la comercialización y/o industrialización los productos extraídos." En este caso no se requiere permiso de autorización. Tampoco se requiere tal permiso en la utilización de los recursos naturales renovables para autoconsumo, usos rituales, construcción o reparación de viviendas, cercados, canoas, trampas y otros elementos domésticos por parte de los integrantes de las comunidades nativas.

El reglamento es claro en señalar que no se otorga concesiones forestales a terceros en tierras de comunidades nativas o campesinas, con lo cual es la comunidad nativa la que no solo tiene la "preferencia" para el aprovechamiento de los recursos forestales en su territorio, sino que, formalmente, la exclusividad para ello.

Las condiciones técnicas y administrativas para realizar el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, así como la transformación primaria de los productos forestales y su comercialización, las determina el Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA. Es en este nivel que se evidencia mejor la problemática que enfrentan las comunidades nativas para realizar efectivamente el aprovechamiento de su bosque, debido al conjunto de distorsiones introducidas por la exigencia de requisitos y lineamientos legales y técnicos que no consideran la estructura económica, social, cultural, tradicional de las sociedades indígenas.

PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES NATIVAS EN EL APROVECHAMIENTO FORESTAL DEL BOSQUE PERUANO: EL MARCO LEGISLATIVO (*)

Rosa Barrios C.
Perú
barriosrosita@yahoo.com

Generalidades.-

El año 2000 marcó un nuevo hito en la legislación forestal del Perú al ser promulgada la Ley Nº 27308 – Ley Forestal y de Fauna Silvestre que establece un sistema de manejo y aprovechamiento forestal apostando por el uso sostenible del bosque y dejando atrás veinticinco años de explotación desmedida que conllevó altas tasas de deforestación en el bosque peruano.

Esta Ley, que fuera reglamentada en abril del 2001 por el Decreto Supremo Nº 014-2001-AG, establece que las comunidades nativas y campesinas, previo al aprovechamiento de sus recursos maderables, no maderables y de fauna silvestre con fines industriales y comerciales, deberán contar con su Plan de Manejo aprobado por el organismo público encargado de la gestión y administración de los recursos forestales y de fauna silvestre a nivel nacional, que es el Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA. Este Plan de Manejo tiene como fin garantizar el aprovechamiento sostenible de los recursos a ser utilizados.

El ordenamiento de la superficie forestal del país, dentro del Patrimonio Forestal Nacional[12], comprende: los Bosques de Producción (permanente y en reserva); los bosque para aprovechamiento futuro (plantaciones forestales, bosques secundarios y áreas de recuperación forestal); bosque en tierras de protección; áreas naturales protegidas; **bosque en comunidades nativas y campesinas**; y, bosques locales.

[12] De acuerdo a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el Patrimonio Forestal Nacional está integrado por los recursos forestales y de fauna silvestre mantenidos en su fuente y las tierras del Estado cuya capacidad de uso mayor es forestal, con bosques o sin ellos.

Y como toda norma legal peruana debe sujetarse o enmarcarse a lo dispuesto por la Constitución Política del Perú, esta dispone que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación y el Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares.

Aprovechamiento forestal de acuerdo a la ubicación del recurso, titularidad o finalidad.-

En ese sentido es que el ordenamiento legal peruano en materia de aprovechamiento forestal por parte de las comunidades campesinas y nativas, podemos dividirlo de acuerdo a su **ubicación** en: aquel que se realiza fuera de áreas naturales protegidas, para lo cual el régimen aplicable es el arriba mencionado (Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su reglamento); y, dentro de Áreas Naturales Protegidas (ANP) para el que se aplica lo dispuesto por la Ley de Areas Naturales Protegidas – Ley Nº 26834 y su Reglamento que también, al igual que el forestal, fue aprobado en el año 2001 mediante el Decreto Supremo Nº 038-2001-AG.

En cuanto a este último, la legislación sobre ANP prevé que el uso forestal maderable en estas áreas no está permitido, salvo casos excepcionales y dependiendo de la zonificación y del Plan Maestro, que es el documento de gestión de más alto nivel del área. Dicho aprovechamiento es permitido a pobladores locales previamente asentados, mediante sistemas agroforestales, aprovechamiento de bosques secundarios o mejoramiento y enriquecimiento de purmas, sin contravenir los fines y objetivos para los que fue establecida el ANP.
Se concreta con la firma de un contrato de aprovechamiento de recursos naturales que es suscrito con el poblador local y el INRENA, que además es el Ente Rector del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas por el Estado – SINANPE.

Así también la normatividad permite el acceso y uso de las comunidades campesinas o nativas de los recursos naturales ubicados dentro de ellas con **fines de subsistencia**, lo cual implica la posibilidad de aprovechar las especies de flora y fauna silvestres permitidas, así como sus productos o subproductos. Estos en ningún caso pueden ser extraídos de Zonas de Protección Estricta

ni Zonas Silvestres, o si ponen en riesgos los fines y objetivos de creación del ANP.

De otro lado, en lo que respecta al aprovechamiento forestal con **fines comerciales o industriales** en bosques en tierras de propiedad privada, el INRENA otorga permisos, previa aprobación del plan de manejo que debe presentar el titular del predio. Aquí se encuentran las comunidades campesinas y nativas quienes tienen preferencia para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales existentes en sus territorios comunales, debidamente reconocidos. Así también tenemos que las personas naturales o jurídicas, interesadas en manejar y aprovechar áreas de bosques secos de la costa ubicadas en tierras públicas, pueden solicitar una autorización al INRENA, para superficies de hasta quinientas (500) hectáreas por períodos de hasta diez (10) años renovables.

Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal.-

A efectos de promover el manejo forestal, la conservación del patrimonio forestal, plantaciones forestales, forestación y reforestación, ecoturismo, agroforestería, industria maderera, econegocios, manejo de fauna, servicios ambientales, la recuperación y redoblamiento de especies amenazadas, la promoción de la investigación forestal y de fauna silvestre y el apoyo a los actores relacionado a la actividad forestal y en general el cumplimiento de los principios y objetivos de gestión forestal sostenible, contenidos en la normatividad peruana vigente, se creó el Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal – FONDEBOSQUE.

FONDEBOSQUE es una institución privada sin fines de lucro, de interés público y social, creada por el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre cuyo propósito principal, como se menciona en el párrafo anterior es promover el desarrollo sostenible del sector forestal en el Perú. Entre sus beneficiarios, tiene a las comunidades nativas y las comunidades y asociaciones campesinas, con algunas de las cuales ya ha tenido contacto y además capacitado.

Participación económica de las comunidades

El Gobierno Peruano ha suscrito con el Fondo Mundial para el Medio Ambiente, a través del Banco Internacional de

Reconstrucción y Fomento, un convenio de donación que tiene como objetivo elevar los niveles de sostenibilidad de la conservación de biodiversidad en la gestión de las ANP mediante el fortalecimiento de la participación indígena en el manejo de cinco ANP amazónicas peruanas que comprenden más de siete millones de hectáreas de bosque amazónico. En el marco de ese Convenio es que nace el Proyecto "Participación de las Comunidades Nativas en el Manejo de las Areas Naturales Protegidas", el cual ha previsto en uno de sus cuatro componentes la implementación y ejecución de proyectos de bio-inversión con la participación de las comunidades en actividades económicas que permitan aprovechar sosteniblemente los recursos naturales de las localidades en las que viven y se desenvuelven y que como resultado de ello puedan mejorar su nivel de vida. Ello implica el manejo de especies forestales no maderables, así como de fauna silvestre.

Control forestal de las actividades

En territorios habitados por comunidades nativas, además del control tuitivo característico del Estado, el INRENA ha suscrito acuerdos de vigilancia comunal amparados en la legislación vigente, en los que son las mismas comunidades en calidad de custodios del patrimonio forestal las que ejercen un papel de "cuidadores del bosque" que implementa las actividades del INRENA. Este es un régimen nuevo que aún no ha sido reglamentado pero que cuenta con el respaldo del INRENA y que se prevé sea implementado en el marco del Proyecto mencionado en el párrafo anterior.

Website: www.inrena.gob.pe

V. ECUADOR

LAS NORMAS Y REGLAMENTOS PARA LAS SEMILLAS DE ESPECIES FORESTALES: BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ

Alfredo Carrasco V.[1]
Ecuador
pakarina@pi.pro.ec

La reducción de la cobertura arbórea de las zonas altas de Bolivia, Perú y Ecuador, es un serio problema que enfrentan estos países. Ante esta situación, se emprendieron numerosas acciones que promueven la incorporación de componentes agroforestales y forestales en los sistemas de producción campesinos y en el manejo de cuencas. Se buscÓ, ante todo, el mantenimiento o el mejoramiento de la capacidad productiva (conservación del agua, freno de la erosión), la diversificación de los sistemas de producción campesina (integración de productos forestales comercializables y de uso doméstico), y la conservación de la diversidad biológica.

Sin embargo, la mayor parte de los programas de plantaciones forestales y agroforestales realizados en los Andes, no concedieron la importancia debida a la calidad de las semillas utilizadas para la producción de las plantas forestales; otorgaron poca atención al lugar de procedencia de las semillas, por lo general estas no corresponden a los mismos pisos climáticos o a las zonas ecológicas. Las consecuencias son árboles mal desarrollados y la calidad de las plantaciones es mediocre.

El mercado de semillas forestales en la región andina (Ecuador, Perú y Bolivia) se caracteriza por la presencia de dos sectores, el formal y el informal. El sector informal es un grupo de actores disperso, integrado principalmente por personas particulares (campesinos individuales recolectores y/o reforestadores o comerciantes itinerantes), organizaciones campesinas, viveristas, etc. Algunos son recolectores de semillas que las utilizan para autoconsumo o las ofrecen a quienes integran el sistema formal como el informal; y otros son demandantes que compran en el

[1] Coordinador Regional del Programa Andino de Fomento de Semillas Forestales (FOSEFOR)

mercado informal. En este sector se oferta entre el 80 y 90% de las semillas forestales.

El sector formal se desarrolló en asociación con la industria de la madera y la consecuente necesidad de establecer plantaciones forestales comerciales (caso Chile y Colombia) o por los históricos programas de forestación impulsados tanto por los gobiernos o apoyados por la cooperación internacional; estos últimos con presencia muy activa en Bolivia, Ecuador y Perú. En este sector, si bien es cierto se tiene cierto control sobre la calidad de las semillas en cuanto a su origen y calidad genética, la mayoría de los oferentes se limitan a suministrar únicamente semillas con información de tasa de germinación. Algunos oferentes se abastecen de semillas en el sector informal sin ninguna garantía de origen.

La demanda de semillas en todos los países de la región, en su desarrollo inicial se fundamentó en la importación de semillas forestales de Australia, Nueva Zelandia y en menor escala de Centro América, siendo el pino y eucalipto, las especies más utilizadas. En los años sesenta y setenta, hubo un importante flujo de semillas en la región (Perú y Bolivia importaron de Chile). En este tiempo no se dio mucha importancia a la calidad de las semillas, y estas no respondían a los requerimientos ecológicos específicos de los andes y de su diversidad ecosistémica. Tampoco existían normas que regulen su comercialización.

Las semillas forestales, en particular de las especies nativas, no han merecido una atención prioritaria por parte del Estado. Las entidades estatales dejaron la investigación. Lo poco que se hace es fruto del sector privado (Ecuador), de ONGs / Universidades (Perú) y de las Universidades (Bolivia). Los rodales establecidos desde los años 60' o están abandonados o desaparecieron y lo que es peor no se conocen la existencia de registros oficiales de los mismos, salvo lo documentado por algunas ONGs o empresas privadas.

Los Bancos de Semillas se están debilitados (Perú) o desaparecieron (Ecuador), mientras que en Bolivia mantienen cierta continuidad, sin lograr aún dinamizar el mercado de semillas de calidad conocida. La demanda existente repartida en una

multiplicidad de municipios, ONGs, componentes de proyectos, se abastecen en el mercado informal y también se autoabastecen de árboles semilleros seleccionados con escasos criterios técnicos; incluso los bancos se abastecen en este sector.

En la región la actividad de producción y uso de semillas forestales de calidad está en una fase temprana de desarrollo, el uso de semilla proveniente de fuentes de material genético calificado es aún limitado. Se destaca la aparición en la oferta de fuentes semilleras de baja categoría genética y con limitado grado de mejoramiento genético. En la actualidad la mayor oferta de semillas forestales se concentra en las fuentes de menor nivel de calidad (fuentes identificada y seleccionada) y en mucha menor proporción de rodales semilleros, mientras que son muy escasos los huertos semilleros.

Sin embargo de lo anterior, existe coincidencia en el sentido de que las especies nativas forestales son importantes en términos de biodiversidad, de conservación de suelos, de protección de laderas, de manejo de cuencas y como sistemas agroforestales, pero existen dudas en cuanto a la producción de madera. En este contexto y para poder atender con propiedad el enfoque de uso de las semillas forestales con especies nativas, se precisa definir los alcances del concepto de calidad de las semillas en función del uso a las que están destinadas.

En el contexto planteado, en los tres países andinos (Ecuador, Perú y Bolivia) se hizo evidente la necesidad de disponer de una normativa que reconozca la importancia del uso de semillas forestales de calidad conocida y/o certificadas. Normas que orienten además

En Bolivia, desde hace algunos años atrás había planteado la necesidad de disponer de una normativa legal. El impulso del Programa Nacional de Semillas y de BASFOR consiguió que esta finalmente fuese legalizada por las autoridades del Ministerio de Agricultura. En el caso de Perú, una vez que fue aprobada la nueva Ley Forestal, se constituyeron comisiones de trabajo para preparar la reglamentación correspondiente; una de ellas tuvo relación con la normativa de las semillas forestales. En el caso de Ecuador, el Ministerio del Ambiente impulsó la formulación de la normativa

reglamentaria para las semillas forestales. En general, la formulación de las correspondientes normativas de semillas forestales contribuyó significativamente para que el tema se incorpore en la agenda de los diversos interesados.

El proceso de elaboración de la Normativa motivó a que varios sectores se pronuncien, motivando a que se incorpore en la agenda de la temática forestal el tema de las semillas forestales. Entidades como el colegio de ingenieros forestales demandaron participar en el proceso, así como grupos de ONGs interesadas. La coyuntura de los otros proyectos que se apoyan en Ecuador posibilitó también, que las organizaciones que los ejecutan, puedan aportar elementos técnicos con el apropiado soporte.

En el Perú, la elaboración del Reglamento Específico de Semillas Forestales lo realizó un Comisión Interinstitucional en la que participaron: Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), Instituto de Investigación Agraria (INIA), Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana (IIAP), Banco Nacional de Semillas Forestales (BNSF) del Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), Asociación Civil para el Desarrollo Forestal (ADEFOR), Universidades con Facultades Forestales, productores, recolectores y comerciantes privados de semillas forestales. El proceso de formulación de la Normativa está siendo coordinado con el INRENA – autoridad forestal - y con el SENASA.

En Bolivia, el Programa Nacional de Semillas, en un trabajo conjunto con el BASFOR, logró la aprobación de la Norma para la Certificación de Semillas de Especies Forestales, Resolución Ministerial Nº 047 del 2 de abril del 2001. En este se establecen responsabilidades para el PNS para su implementación. Sin embargo el Programa no obstante su amplia experiencia por mas de veintidós años en la fiscalización y certificación de semillas agrícolas, no prioriza aún las forestales.

En Ecuador, la normativa fue aprobada por el Ministerio del Ambiente y publicada con Acuerdo Ministerial No. 3 del 20 de enero del 2004. Un proceso importante de aplicación de la norma se está desarrollando en alianza entre las Direcciones Regionales del

Ministerio del Ambiente de Loja, Cañar y Chimborazo y los proyectos semillas ejecutados por la FAI-AAIC y Sipcofsena. En el Austro y Riobamba se ha iniciado acciones para impulsar el registro de las fuentes semilleras del Fosefor en el Registro Forestal del Ministerio del Ambiente, con lo cual la actividad semillera se regula y se fomenta el uso de semillas forestales de calidad.

Actualmente las normas están vigentes en Ecuador y Bolivia, mientras que en el Perú esta fue prepublicada en “El peruano” para recibir comentarios de los grupos interesados y para que el SENASA lo oficialice. En general se aspira que la aplicación de las normativas de semillas contribuya a llamar más la atención entre los diferentes actores, y que las entidades que utilizan el material genético de propagación pongan mayor atención en sus procesos internos.

EL POTENCIAL DE LAS AREAS PROTEGIDAS PRIVADAS EN LA CONSERVACIÓN Y MANEJO FORESTAL DE LA TIERRA

María Cristina Puente

Ecuador
mcpuente@esquel.org.ec

El presente trabajo constituye un acercamiento al análisis de la forma en que, desde la perspectiva de la voluntad de los particulares, puede coadyuvarse a la implementación y ejecución de medidas que tiendan a mejorar los usos y las prácticas de conservación y manejo sustentable en los predios de carácter privado, que han sido declarados como áreas de protección y que no forman parte del patrimonio del Estado.

Es así, que cuando al tratamiento jurídico del dominio se suma la "variable ambiental", es necesario incluir más de un concepto en el análisis: naturaleza, ecosistema, conservación, degradación, entre otros; es en este momento que el jurista trata de encasillar en las categorías jurídicas existentes a los nuevos elementos de estudio y dice, entonces, que la naturaleza es un bien, y por tanto, puede ser objeto de propiedad al que le corresponde un titular determinado y ciertos atributos o características específicos.

Pero, la naturaleza no puede ser sólo un "bien" en su acepción jurídica elemental; es necesario que de ser objeto sólo de propiedad pase a serlo también de protección, reconociéndosela como quizá la única fuente proveedora de servicios y recursos necesarios para la permanencia de la vida en el planeta. Para protegerla, entonces, hablamos de limitaciones al dominio y restricciones al ejercicio del derecho, y todo esto en función de un interés superior común: la conservación y el uso sustentable del medio ambiente.

Luego de esta ubicación conceptual, y de un pequeño tránsito histórico, constatamos que la historia de la relación propiedad-medio ambiente y de la institución del dominio en sí, pese a ser una de las más afianzadas en nuestra legislación, ha experimentado varios momentos, la mayoría de ellos favorecedores del uso destructivo, y otros débiles pretensores de incorporar prácticas

conservacionistas. Existe además un sistema de derechos de propiedad con regulaciones paralelas: unas, sobre predios urbanos –a nivel general- y otras, sobre predios rústicos (públicos y privados) que difieren del tratamiento de la propiedad privada en general.
Concluyendo, nos encontramos con el conflicto de interpretación existente entre lo que se entiende como el ”bien común” y el “interés particular”, y lo que en la práctica cada uno de ellos representa: la función social de la tierra.

Partiendo del estado del concepto de propiedad, vemos que es posible regular la utilización de un bien, siempre y cuando no se afecten completamente las facultades propias del dominio (esto es el uso, usufructo o habitación, o la disponibilidad de enajenarlo) conociéndose como formas tradicionales de limitación: la constitución de usufructos, servidumbres, propiedad fiduciaria, y sin dejar de lado las limitaciones de tipo administrativo y en función de la utilidad pública, entre las cuales está por ejemplo la zonificación y el ordenamiento territorial, y que están dentro de la esfera de la actividad estatal.

A esto, habría que agregar que las limitaciones al dominio, en sus orígenes, han surgido disociadas de variables como la conservación y el uso sustentable, en términos ambientales y forestales. Esto es importante además porque en la actualidad, se plantea la posibilidad de aplicar dichas figuras como herramientas de conservación, sumándole el componente económico; entonces, se pueden considerar la existencia de límites a la propiedad, siempre y cuando tengan como contrapartida una retribución cuantificable, para lo cual sería indispensable fomentar y aplicar metodologías de valoración, tanto para recursos cuanto para servicios ambientales. Por ello, hay que “reconceptualizarse” quizá desde las prácticas, la extensión de conceptos como dominio, función social de la tierra, interés individual y bien común. Es imprescindible que se reconozca lo actual, válido y legítimo de las preocupaciones ambientales frente al agotamiento y uso indiscriminado de los recursos naturales.

Con este antecedente, la implementación de mecanismos de valoración de bienes y servicios ambientales, actuales y futuros, resulta entonces imprescindible a efectos de combinarla con las facultades que el dominio significa a sus titulares, y que podrían ser

utilizadas como herramientas o instrumentos que viabilicen un aprovechamiento equitativo de la tierra y sus productos. Visto así, el dueño de un predio, puede hacer que sobre éste recaigan cuantos "gravámenes" sea posible, ya que con la concurrencia de su voluntad y del "posible beneficiario" es suficiente para instituir, por ejemplo, una servidumbre ecológica, lo cual es, a las claras, una forma contractual de proteger el medio ambiente.

Es en este punto, en que la autoridad administrativa adquiere importancia: si bien los particulares pueden usar, gozar y disponer de sus bienes, en la medida en que decidieron acogerse a una categoría privada de protección, están supeditados al cumplimiento de la ley, en cuanto velar porque en dichas tierras se realicen únicamente labores de aquellas permitidas expresamente[13] en el ordenamiento jurídico.

Finalmente, y sin pretender agotar el análisis sobre el tema conservación-dominio, puede además estudiarse la necesidad de promover una ley marco con la cual se puedan reglar aspectos específicos vinculados con las facultades dominicales, los usos y cuidado del suelo y las formas mediante las cuales puede fomentarse la conservación, tanto desde la propuesta pública cuanto desde la iniciativa privada. Esto, como medida jurídico-política que pueda, en parte, presionar para que los estados implementen reformas a su legislación doméstica y así conciliar esfuerzos en pro de la sustentablibilidad de sus planes de gobierno y manejo de recursos; y partiendo desde las instituciones jurídicas ya existentes tanto en el derecho civil como en el derecho administrativo. Puede concluirse que no es necesario realizar esfuerzos adicional que tiendan a "crear" nuevas figuras, sino que puede emplearse las existentes, adecuándolas a las realidades de cada caso y, sobretodo, incluyéndose en ellas los conceptos de conservación y sostenibilidad.

[13] No olvidemos que el Derecho Ambiental y sus regulaciones se encasillan dentro del marco del Derecho Administrativo.

DOS DÉCADAS DEL DESARROLLO FORESTAL COMUNITARIO EN LOS ANDES

Charles B. Kenny-Jordan
Ecuador
cjordan@sdssa.com

Apoyado por organizaciones internacionales, instituciones públicas y privadas de Bolivia, Perú, Chile, Ecuador y Colombia han establecido programas de desarrollo forestal comunitario en numerosas zonas ecológicas de sus países.

Muchos de estos esfuerzos ha sido sistematizado, como es las experiencia del programa del desarrollo forestal comunitario de la FAO, habiendo elaborado en esta sistematización, lecciones aprendidas de sumo importancia para los países, comunidades y lideres profesionales y comunitarios que laboran en programas de desarrollo rural en general.

A continuación se presentan un resumen de 10 de las lecciones más importantes según los autores del libro, "Construyendo Cambios", Desarrollo Forestal Comunitario en Los Andes: Charles B. Kenny Jordan, Carlos Herz, Mario Añazco y Miguel Andrade.

1. Programas públicos de plantaciones forestales aliviaron la crisis de leña y aminoraron la deforestación en la sierra pero ignoraron necesidades múltiples de los y las campesin@s.
2. Además de permitir los y las campesinas independencia, los viveros forestales campesinos resultaron ser un espacio de comunicación, organización, investigación y capacitación campesina.
3. Apoyándose en conocimientos milenarios de los/las campesin@s, fue posible diseñar y implementar sistemas agroforestales de especies nativas de mucho beneficios.
4. Apoyándose en sus capacidades organizativas, de trabajo y de honestidad, las mujeres campesinas formaron y operan empresas forestales de importancia y de gran beneficio.

5. El mercadeo de productos del bosque dinamiza la propuesta del desarrollo forestal comunitario, tanto local, regional e internacionalmente.
6. La confianza se logra con incorporar en las propuestas técnicas de las culturas organizacionales y sociales de las comunidades.
7. Con la capacitación de líderes y promotores campesin@s forestales/agroforestales, se ha disminuido la dependencia de la comunidad mientras la autoestima de su población se aumenta.
8. La capacidad innovativa (flexible) de una propuesta garantiza su éxito. La innovación se logra con un trabajo multidisciplinario.
9. El éxito se mide mediante un sistema de seguimiento e evaluación en base a indicadores claros y cuantificables
10. Programas de desarrollo campesino que son basados en las necesidades, aspiraciones y capacidades de los y las campesin@s son sostenibles.

EL PROYECTO ECOMADERA: APLICACIÓN DE LA LEY FORESTAL EN ÁREAS PEQUEÑAS DE MANEJO FORESTAL

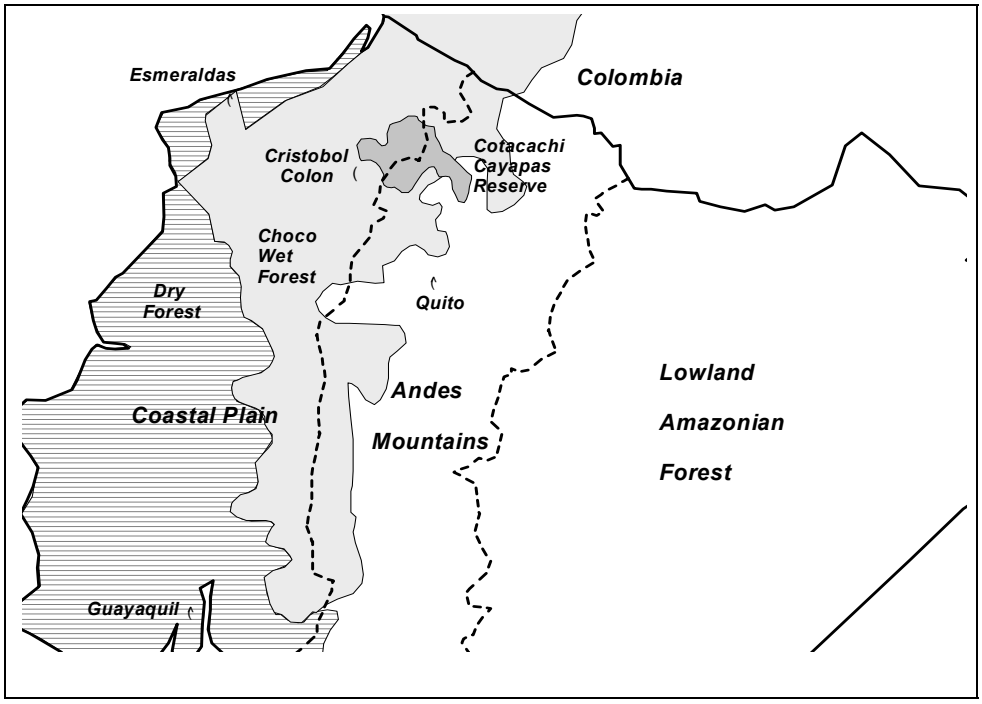
Roger Revilla
Ecuador
Verde_canande@yahoo.com

Descripción del proyecto

La costa norte del Ecuador tiene dos problemas interrelacionados y complicados: la pérdida rápida de sus bosques ricos y la pobreza persistente de las comunidades rurales que dependan de estos bosques. En la última década agencias gubernamentales y no gobermentales de los Estados Unidos y Europa han apoyado varios proyectos en el Ecuador con el propósito de ayudar a comunidades pobres para reducir la pérdida de sus bosques y construir una economía rural más sostenible. Se ha logrado mucho en el asegurar la tenencia de la tierra y el adoptar un mejor manejo forestal. Sin embargo, ha sido más difícil generar suficiente ganancia del manejo forestal para así desarrollar una economía sostenible. Sin confrontar las condiciones fundamentales que causan la deforestación existe poca oportunidad de proteger los bosques que quedan en esta región.

El Proyecto Ecomadera está implementado por la comunidad de Cristóbal Colón / la empresa Ecomadera Verde, Cuerpo de Paz, Instituto Pinchot de Conservación, Fundación Jatun Sacha y Servicio Forestal de los Estados Unidos. Está financiado por USAID, PL480 y donantes privados.

La ubicación de Cristóbal Colón



El Proyecto Ecomadera espera comenzar un mejor manejo del bosque y aumentar los ingresos y fuentes de trabajo locales. Trabaja por cuatro líneas gruesas:

1. Manejo forestal y agroforesteria
2. Procesamiento de la madera
3. Mercadeo
4. Administración de empresas

Experiencias en la aplicación de la ley forestal en áreas de manejo forestal pequeños:

1. Desconocimiento general de los dueños del bosque de la Ley Forestal
2. Informalidad en los negocios
3. Altos costos y burocracia para cumplir los trámites legales
4. Falta de competitividad con madera ilegal
5. Falta de disponibilidad de regentes forestales

LA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL SHUAR "ARUTAM" Y LA ELABORACIÓN DE UNA NORMATIVA FORESTAL LOCAL

Stefan Gatter
Domingo Ankuash
Ecuador
seforgu@jj.net.ec

¿Qué es una CTI?

- Gobierno indígena autónomo: se organiza de acuerdo a sus propias costumbres.
- Garantiza los derechos colectivos en cuanto a:
  - Protección territorial
  - Cultura y sociedad
  - Desarrollo económico
  - El acceso, uso y conservación de los recursos naturales
  - Seguridad y justicia.

Justificación Legal de las CTI

La Circunscripción Territorial Shuar Arutam (CTSHA)

- Proyecto piloto de la FICSH para la creación de CTI en la cordillera del Cóndor.
- Son 6 Asociaciones: Nunkui, Mayaik, Santiago, Limón y Bomboiza; con 60 centros o comunidades; y 8000 personas (aprox.).
- El Territorio comprende 211.000Has (aprox.) con el 85% de la superficie de bosque natural.

El plan de vida de la CTSHA

Actividades del plan de uso del bosque

- Investigación sobre la cacería
- Zonificación del territorio
- Normas Internas de la CTSHA sobre el uso de los recursos.

ZONIFICACIÓN DEL TERRITORIO DE LA CTSHA
¿Cómo hicimos?

- Delimitación de territorios de la CTSHA (Asambleas en cada Asociación)

- Discusión con los dirigentes para trabajar a nivel de familias: equipos que recorran centros, guía para elaboración de mapas (categorías y símbolos).
- Trabajo de campo: mapas familiares y mapa general del centro.
- Ingreso de mapas de centros al Sistema de Información Geográfica.
- Delimitación de territorios de la CTSHA (Asambleas en cada Asociación)
- Discusión con los dirigentes para trabajar a nivel de familias: equipos que recorran centros, guía para elaboración de mapas (categorías y símbolos).
- Trabajo de campo: mapas familiares y mapa general del centro.
- Ingreso de mapas de centros al Sistema de Información Geográfica.

¿Qué logramos?

- Que cada familia reflexione sobre cómo usa su espacio.
- Que se establezcan compromisos entre los pobladores para mantener esos patrones de uso en el futuro.
- Tener categorías de uso específicas para la gente Shuar:

Norma de uso de los Recursos Naturales

- El objetivo es regular y controlar las actividades para no agotar los recursos.
- Los dirigentes de la CTSHA han desarrollado las normas y actualmente se están socializando, discutiendo y aprobando en cada una de las comunidades.

Estamos comenzando un proceso a largo plazo para la conservación y uso sustentable de los Recursos de nuestro territorio…

- Tenemos información de línea base sobre la cacería para hacer comparaciones en el futuro.
- Todo el territorio está zonificado bajo acuerdo de cada familia con diferentes niveles de uso :
  - Conservación estricta
  - Conservación con bajo uso
  - Uso sustentable
  - Aprovechamiento forestal.

Conclusiones

- Contamos con la Organización política y el respaldo de los pobladores para ordenar y regular las actividades que realizamos en nuestro territorio.

Estamos comenzando un proceso a largo plazo
para la conservación y uso sustentable de los
Recursos de nuestro territorio…

NORMA DE APROVECHAMIENTO FORESTAL - CTSHA

- Hemos trabajado y debatido un Reglamento de Manejo Forestal Sustentable.
- Este reglamento consta de Cinco Capítulos y 18 artículos.
- El reglamento ha sido elaborado conforme la realidad shuar.
- Este reglamento respeta la Normativa forestal nacional.

CAPÍTULO I

Objeto

Regular el manejo forestal

Preservar la biodiversidad y la riqueza maderable.

Jurisdicción

Efecto en los centros y asociaciones shuar que suscriben este reglamento.

CAPÍTULO II

Requisitos para aprovechar madera

Solicitar el certificado de pertenecer al Centro

Solicitar la autorización para tramitar la licencia de aprovechamiento. Tramitar ante la autoridad forestal la licencia y guía de movilización.

CAPÍTULO II

Del control del aprovechamiento

El control se realizará de una manera participativa y considerando la zonificación.

En caso de irregularidades se aplicará el código de conducta.

CAPÍTULO II

De las especies para el aprovechamiento

Los centros shuar definirán la especies que deban declararse en veda. Los programas de aprovechamiento deberán elaborarse bajo responsabilidad del propietario o posesionario del área.

CAPÍTULO II
Del Plan de Manejo

En cada centro se elaborará y aprobará un plan de manejo de recursos forestales maderables. Los planes de manejo deberán contener, al menos, la siguiente información:
- Área de aprovechamiento
- Intensidad de aprovechamiento por finca.
- Especies de veda y aprovechamiento condicionado
- Diámetro Mínimo de Corta por especie

CAPÍTULO III
De la zonificación

- El aprovechamiento forestal de los Centros se realizará conforme la Zonificación realizada y aprobada.
- Se deben respetar las zonas con pendientes.
- Deben protegerse las áreas que están a lo largo de los afluentes de agua
- Deben protegerse las zonas de interés del pueblo shuar (lagunas, vertientes de agua, cascadas sagradas, cuevas)

CAPÍTULO IV
De la comercialización

Elaborar una estrategia de comercialización.
Establecimiento de contratos de compra - venta, estipulando condiciones (precio, forma de pago, sitio de entrega, etc.)

CAPÍTULO V
De la capacitación

Selección de personas para ser capacitadas como Técnicos Locales. Deberá cumplir ciertos requisitos.
Su papel será de apoyo en:
- Elaboración del Plan de Manejo en cada centro
- Elaboración y aprobación de programas de aprovechamiento
- Control de los planes de aprovechamiento.

LAS NORMAS FORESTALES Y EL BUEN MANEJO DEL BOSQUE EN EL ECUADOR.

Por: Marco Romero R.[14]
Ecuador
mromero@gtz-gesoren.org.ec

En 1981 se promulgó en Ecuador la *Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre*. Dicha Ley estableció los lineamientos de política forestal que permanecieron vigentes hasta fines de los años 90, antes de la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Forestal Sustentable de Ecuador. En la Ley se establecía una participación directa y permanente del Estado, en todas las actividades forestales del país. En principio, el Estado era responsable del manejo de bosques nativos, del control forestal, la regulación, el fomento, el abastecimiento maderero, y sobre todo, de la reposición de los recursos forestales utilizados por la sociedad.

La *reposición de los recursos forestales*, principalmente a través de las plantaciones forestales, y en menor grado a través del manejo de los bosques nativos aprovechados, se constituyó en la práctica para promover la sostenibilidad.

En la Ley se estableció el pago de una contraprestación en la forma de un impuesto forestal, por el aprovechamiento de los recursos forestales naturales. El impuesto al final resultó notoriamente insuficiente para que el Estado pueda emprender con éxito la reposición de los recursos forestales, utilizándose en mayor medida para el pago de una creciente burocracia, mermando significativamente la disponibilidad de recursos para la reposición forestal.

Por otro lado, las *políticas nacionales orientadas a incrementar la producción agropecuaria* sobre la base de la expansión de la frontera de cultivos y de plantaciones, el *poblar zonas de frontera* para reafirmar la soberanía nacional, el *promover la*

[14] Marco Romero R. Ingeniero Forestal. Asesor Forestal en el subcomponente Asesoramiento Político Forestal del Programa Gestión Sostenible de Recursos Naturales – GESOREN, de la Cooperación Técnica Alemana en el Ecuador.

desconcentración de la población de las grandes urbes hacia el campo, y *acelerar el desarrollo de la actividad petrolera*, agravan el problema de pérdida del recurso forestal, constituyéndose en uno de los mayores y principales problemas ambientales nacionales.

La Nueva Política Forestal en el Ecuador

La *Estrategia de Desarrollo Forestal Sustentable de Ecuador*, elaborada a inicios de 1999 con una amplia participación de sectores y actores vinculados con gestión de bosques y manejo de recursos naturales, propone una nueva política para la gestión forestal. Desde este momento los bosques naturales no son más concebidos exclusivamente como fuentes para abastecimiento de manera, y se reconoce su importancia en la producción y abastecimiento local de otros bienes forestales, y en la producción de servicios ambientales.

A partir de este momento, se evidencia como política forestal de estado, la *promoción del aprovechamiento racional de los bienes y servicios ambientales de los bosque nativos* – que incluyen la madera -, en niveles de intervención en los cuales no se perjudique su generación natural, y de manera coadyuvante a la buena gestión, como medida complementaria pero no principal, la estrategia propone la forestación y reforestación, con un enfoque de control y remediación ambiental, y de generación de materia prima para consumo local, y para la industria maderera.

A partir de la formulación de la política y para iniciar su implementación, en el país se han cumplido varias acciones, que tienen que ver principalmente con la modernización del marco legal, la modernización institucional y organizativa de la autoridad ambiental, el fortalecimiento de la participación y gestión de la sociedad civil en procesos de gestión forestal, entre otros.

La Normatividad Relacionada con los Bosques

Para la implementación de la Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador, se estableció como acción prioritaria, el ajuste del marco legal forestal a través de la elaboración y puesta en vigencia de una nueva Ley Forestal. Para el efecto se elaboró

una propuesta de nueva Ley Forestal, que finalmente no fue enviada para su discusión y aprobación por la instancia competente.

En previsión del largo proceso de análisis político, previo la promulgación de la nueva Ley Forestal, y con la intención de implementar lo más rápidamente posible las nuevas políticas forestales del país, el Presidente de la República emitió un *Decreto Ejecutivo*[15] *en abril del 2000, reformando el Reglamento de Aplicación a la Ley Forestal y de Conservación de Areas Naturales y Vida Silvestre*. A través de la reforma se incorporaron en el marco legal del sector forestal ecuatoriano, los principios básicos del manejo forestal sustentable de bosques nativos, regulándose principalmente los aspectos relacionados a los siguientes temas:

- El ordenamiento territorial como actividad preliminar al aprovechamiento forestal.
- El manejo forestal sustentable sobre la base de criterios e indicadores claros, implementando y acogiendo iniciativas nacionales e internacionales sobre el tema.
- El involucramiento de la sociedad civil organizada en las actividades de control forestal.
- La declaratoria del bosque nativo como un Ecosistemas Altamente Lesionable y por lo tanto, sujeto de intervención, única y exclusivamente a través de manejo forestal sustentable (prohibición expresa de la tala rasa).

Sobre la base de la reforma promulgada por el Presidente de la República, en junio de 2000[16], la autoridad ambiental emitió las Normas para el Manejo Forestal Sustentable del Ecuador, en las cuales se establecieron los criterios e indicadores que al nivel operativo deben ser utilizados para un aprovechamiento ordenado de los bosques y en los cuales se consideran los siguientes principios básicos del manejo forestal sustentable:

[15] Decreto Ejecutivo No. 346 emitido el 27 de abril de 2000.
[16] Acuerdo Ministerial No. 50 emitido el 6 de julio de 2000, que fue modificado mediante el Acuerdo Ministerial No. 131 emitido el 21 de diciembre de 2000.

- *Sostenibilidad de la Producción.-* La tasa de aprovechamiento de productos maderables no será superior a la tasa de reposición natural de dichos productos en el bosque.
- *Mantenimiento de la Cobertura Boscosa.-* Las áreas con bosques nativos deberán ser mantenidas bajo uso forestal.
- *Conservación de la Biodiversidad.-* Se conservará las especies de flora y fauna, al igual que las características de sus hábitats y ecosistemas.
- *Corresponsabilidad en el Manejo.-* El manejo forestal sustentable se ejecutará con la participación y control de quien tiene la tenencia sobre el bosque, el cual asumirá responsabilidad compartida con quien ejecuta el plan de manejo integral y los programas de aprovechamiento forestal sustentable.
- *Reducción de Impactos Ambientales y Sociales Negativos.-* El manejo forestal sustentable reducirá daños a los recursos naturales y deberá propender al desarrollo de las comunidades locales.

Posterior a la emisión del Acuerdo Ministerial en junio del 2000, el Ministerio suscribió otras normas complementarias. La acción más reciente en este sentido es la que tuvo lugar el 4 de junio del 2004 en donde se suscribieron los siguientes acuerdos para la gestión forestal:

- AM 037 Normas de Procedimientos Administrativos para Autorizar el Aprovechamiento y Corta de Madera;
- AM 038 Normas del Sistema de Regencia Forestal;
- AM 039 Normas para el Manejo Forestal Sustentable para Aprovechamiento de Madera en Bosque Húmedo;
- AM040 Normas para el Aprovechamiento de Madera en Bosques Cultivados y de Arboles en Sistemas Agroforestales.

Estas normas han sido emitidas bajo el principio de regular el aprovechamiento de madera de bosques nativos y de desregular y simplificar el aprovechamiento de madera proveniente de bosques cultivados y de árboles en sistemas agroforestales, sintetizados en reglas claras y sencillas de fácil aplicación para el dueño del bosque y de fácil control y verificación por parte del Ministerio del Ambiente. Estas normas también permiten fortalecer las iniciativas de control en el campo con la Regencia Forestal y establecen reglas para un

ordenamiento del trabajo técnico y administrativo de la Autoridad Ambiental al nivel regional y nacional.

Sin embargo de la importancia de este proceso, se destaca que para mejorar los impactos en la aplicación del marco normativo en el Ecuador, se requiere de un sistema eficiente de control y verificación, tanto al trabajo que realiza el Regente Forestal como en la movilización de los productos forestales en las vías (Vigilancia Verde). Sin la existencia de este sistema, es muy difícil avanzar en la aplicación de los indicadores de buen manejo previstas en las normas. Hoy más que nunca, es urgente una definición por parte del Estado para avanzar con este tema en el país.

"PROPUESTA DE CONSERVACION "PROCUENCAS PODOCARPUS"

Augusta Burneo
Mónica Jaramillo
Ecuador
mkjaramillo@utpl.edu.ec
alburneo@utpl.edu.ec

Antecedentes del Proyecto

La creciente demanda de agua existente en Loja y Zamora, presenta tendencias antagónicas a las diferentes actividades humanas que se realizan en las cuencas hidrográficas generadoras de éste recurso; en tal situación, los gobiernos locales, tiene la urgente misión de conservar y mantener las características naturales de estas cuencas, para asegurar la estabilidad de caudal y calidad del recurso. Para lograrlo, las municipalidades deberían contar con un plan de implementación de proyectos en las cuencas hídricas, enfocados a reducir los procesos degradativos y evitar la contaminación de manera efectiva.

La conservación de cuencas hídricas tiene efectos interesantes como el contribuir al mantenimiento de la conectividad de hábitats, lo que facilita el desplazamiento de ciertas especies y el mantenimiento de algunos procesos ecológicos. Las cuencas hídricas que abastecen de agua a las ciudades de Loja y Zamora, no solamente tienen un valor adicional por originarse en el Parque Nacional Podocarpus, sino que desde hace varios años, Arcoiris viene realizando acciones de conservación de las mismas, con apoyo de varias entidades, entre ellas los Municipios.

Por otra parte, el Parque Nacional Podocarpus tiene establecidos diferentes *sitios prioritarios de conservación* en los cuales se debe emprender, de forma urgente, diversas actividades como la restauración, control, señalización, gestión social, etc. que permitan asegurar la funcionalidad y conservación efectiva de la biodiversidad del parque. Estrategias como la de mantener y fortalecer los corredores biológicos que conectan a las poblaciones

naturales del PNP con otras zonas aledañas importantes, resulta prioritario si se quiere cumplir con los objetivos de conservación del área a largo plazo.

El Parque Nacional Podocarpus (PNP), establecido en 1982, con una superficie de 146.280 hectáreas, es considerado como área de interés regional, nacional y global por su alta diversidad de flora y fauna y especies únicas, siendo el centro de distribución y endemismo de muchas especies (Aguirre 2001). Si bien ha sido difundida la importancia biológica y ecológica del Parque y su zona de amortiguamiento, poco se ha mencionado o valorado los servicios ambientales que el Parque presta a las poblaciones asentadas en sus alrededores. Por ejemplo, los pobladores de ciudades de significativo tamaño como Loja (142.271 habitantes) y Zamora (10.975 habitantes) [17], se benefician del agua proveniente del PNP. De igual forma existe una serie de beneficiarios de los servicios ambientales que el PNP brinda en su zona de amortiguamiento y fuera de ella, nuevamente el agua es quizá el recurso más evidente y representativo de estos servicios. En este contexto, hay que destacar que la conservación de cuencas hídricas a largo plazo, en especial aquellas que benefician a poblaciones humanas, constituye el eje de iniciativas como el Fondo Procuencas Podocarpus.

La población de la ciudad de Zamora se abastece de agua para consumo humano, obtenida en el río El Limón (Provincia de Zamora Chinchipe), el cual se origina en las montañas del Parque Nacional Podocarpus. El agua es captada en la parte media y baja del río y luego de ser potabilizada, se distribuye a un 73% de la población (correspondiente a 1.730 abonados), de la ciudad de Zamora. El sistema capta 80 l/s de agua del río El Limón, con lo cual se cubre al 100% de los abonados. Por ello, el mantenimiento de la cuenca del río El Limón es crucial para abastecer de agua a la ciudadanía.

A más de las cuencas señaladas, existe una serie de programas de agua potable, entubada y de riego que circundan prácticamente todo el perímetro del PNP y dan abasto a varias poblaciones de su zona de amortiguamiento; cabe señalar por ejemplo al límite occidental del PNP, en cuyas cercanías se asientan localidades como Malacatos, Vilcabamba, Yangana, entre otras, con

1 **SIISE**, Versión 3,5, 2003, a partir de INEC, Censo de población y vivienda del 2001

densidades poblacionales y actividades agrícolas considerables; lo cual las convierte en potenciales garantes de la sostenibilidad y buen manejo del PNP y particularmente de las cuencas que las abastecen de agua.

El Fondo Procuencas, en esencia, constituye un mecanismo financiero, cuyos intereses bancarios resultantes se invierten en acciones concretas, para reducir las amenazas a cualquier elemento ambiental; un ejemplo de esto puede ser el caso de las cuencas hídricas que abastecen de agua a la ciudadanía de Loja y Zamora, intentando con estas actividades, asegurar caudales y calidad de agua óptimas a mediano y largo plazo. Otra actividad resultante, puede ser la valoración de los servicios ambientales que brinda el Parque Nacional Podocarpus en otras localidades, a las poblaciones humanas de la región.

El Alcalde del Municipio de Zamora, se muestra interesado en la propuesta del Fondo, en especial por la demanda ciudadana de un recurso hídrico de buena calidad y por la preocupación del incremento de costos para tratar y mantener éstos parámetros. Se espera que durante la implementación del Fondo Procuencas Podocarpus otros Municipios entre ellos el de Loja, se integren a este proyecto.

Visión Del Proyecto

Para el año 2010 el Parque Nacional Podocarpus contaría con un plan de actividades de manejo y conservación solventadas por el Fondo Procuencas Podocarpus, con un impacto focalizado principalmente en las cuencas hídricas para el consumo humano y en los sitios prioritarios de conservación del parque.

Objetivo General

Contribuir a la conservación a largo plazo del Parque Nacional Podocarpus, mediante la implementación de acciones de conservación, sustentadas por los fondos generados en el Fondo Procuencas Podocarpus.

Ubicación política

El área de intervención se encuentra políticamente localizada en las Provincias de Loja y Zamora Chinchipe, al sur del Ecuador. Específicamente el proyecto se desarrollaría en las ciudades de Loja y Zamora, con sus respectivos Municipios y autoridades así como con el Ministerio del Ambiente del Ecuador.
Se espera, con el funcionamiento del Fondo y sus accionar, establecer una "cultura de pago por servicios ambientales", buscando un efecto positivo sobre la calidad de vida de la población y despertando la conciencia social respecto a la relación directa entre esta calidad de vida, funciones y responsabilidades frente a los recursos naturales.

Estructura Institucional

Para iniciar este proyecto se solicitará al Fondo Ambiental la apertura de una subcuenta a nombre del Parque Nacional Podocarpus, con un capital semilla, ya aportado por TNC (The Nature Conservancy), CI (Conservación Internacional) y el Municipio de Zamora;

Los rendimientos financieros que se logren con la apertura de la subcuenta serán destinados al incremento del fondo y a la ejecución de proyectos, de protección de cuencas

Dichos fondos serán manejados a través de la Junta Fizcalizadora, cuyos posibles miembros son: el MAE, Municipio de Zamora, Miembro del FAN, Mancomunidad o representante de la Sociedad Civil, y otra entidad.

Dentro de las funciones y facultades de la Junta Fiscalizadora, estará la de nombrar la Secretaría Técnica, cuyo objetivo principal será la implementación de proyectos concursables. La Secretaría Técnica será ejercida por la Fundación Ecológica Arcoiris y la Universidad Técnica Particular de Loja.

NORMATIVA PARA EL APROVECHAMIENTO DE BOSQUES SECUNDARIOS

Ing. Marco Vinueza R.
Director del Proyecto PD 49/99 OIMT/COMAFORS
Ecuador
comafors@comafors.org.ec

En Ecuador y en todos los países tropicales se ha valorizado muy poco a sus bosques nativos debido a la percepción de abundancia e inagotabilidad. En los últimos 40 años se calcula que en el país se han deforestado mas de 5 millones de ha de bosques primarios, principalmente por cambio de uso.

Según estimaciones, el área actual de bosques primarios productivos alcanza unos 3 millones de ha, pero por razones de accesibilidad menos de un millón de hectáreas se consideran incorporables a la producción. Por otro lado, la demanda nacional de madera muestra un déficit en el abastecimiento de unos 2 millones de m³ anuales, que se cubre mediante la explotación ilegal de los bosques primarios que aún sobreviven e incluso de las reservas forestales. Dentro de este escenario, los bosques secundarios manejados, junto con las plantaciones forestales, constituyen la fuente mas realista de abastecimiento sostenible de madera y su incorporación al mercado maderero ofrece ventajas del orden social, ambiental y económico por las siguientes razones:

- Los bosques secundarios cubren extensiones que pueden sobrepasar las 700.000 ha en el país, la mayor parte pertenecientes a comunidades nativas, afroecuatorianas y colonos, cuyas economías son precarias.
- La mayoría de especies de estas formaciones son de rápido crecimiento y se cosechan en turnos cortos, por consiguiente con menores diámetros que aquellos fijados por la normativa para los bosques primarios.
- Muchas de estas especies tienen buenas características silviculturales y regeneran fácilmente, lo que contribuye a restituir el entorno forestal.

- Algunas especies exhiben características que las hacen apropiadas para diversos usos industriales pero generalmente han sido subutilizadas.

Sin embargo de disponer de este potencial, los bosques secundarios no han sido valorados por sus propietarios debido al desconocimiento de sistemas apropiados de manejo y a la falta de incentivos estatales. Es menester que las autoridades forestales estimulen la incorporación de este recurso a la actividad productiva como vía para solucionar el problema de abastecimiento de madera que se agrava día a día y como medio para reducir la presión sobre los bosques primarios.

Aunque las diferencias de estructura, composición y dinámica que separan a los bosques secundarios de los primarios son notables, durante mucho tiempo los bosques secundarios han sido catalogados por las normas ecuatorianas dentro de la misma categoría de los bosques primarios y han estado sujetos a un similar tratamiento reglamentario. Esta situación limita seriamente cualquier iniciativa actual o emergente para difundir y promover el manejo de los bosques secundarios entre las comunidades propietarias.

La percepción de Comafors, en el transcurso de sus experiencias dentro del proyecto de bosques secundarios PD 49/99 que se ejecuta con el financiamiento de la OIMT, es que los campesinos necesitan verificar que sus esfuerzos dedicados a “cultivar” su bosque son reconocidos por las autoridades y que este reconocimiento contribuye a mejorar sus réditos.

Con estos fundamentos, la COMAFORS ha preparado una primera propuesta de normativa para el aprovechamiento de bosques secundarios, que una vez perfeccionada con la contribución de especialistas del MAE y técnicos de otras instituciones, pase a formar parte de la legislación forestal ecuatoriana.

En forma resumida, la “Norma para el aprovechamiento de bosques secundarios” toma en cuenta los siguientes elementos:

1.- Las especies de bosque secundario, en general, pertenecen a fincas cuyos propietarios son colonos o comunidades nativas, que

aprovechan estos bosques para obtener ingresos adicionales a los exiguos réditos provenientes de sus actividades agrícolas o ganaderas. Por esta razón prefieren a las especies de rápido crecimiento que se cosechan con diámetros menores y consecuentemente, en menor tiempo que el que requiere el bosque primario para llegar a su mejor rendimiento.

2.- Los campesinos desconocen o simplemente no se esmeran por aplicar aunque fuesen sencillos sistemas de manejo silvicultural que podrían elevar sustancialmente tanto en calidad como en cantidad la madera cosechada.

3.- El proyecto de bosques secundarios que ejecuta COMAFORS ha iniciado, con prometedores resultados, la aplicación y difusión de técnicas de manejo entre los pobladores de la zona norte de Esmeraldas. Sin embargo, la adopción masiva del manejo de bosques secundarios precisa de incentivos que estimulen la utilización estas prácticas.

Un primer logro de la iniciativa de COMAFORS ya aceptado por el MAE, ha sido obtener un tratamiento particular a los bosques secundarios manejados, excluyéndolos de la normativa general para bosques tropicales, hasta disponer de una norma especial.

La norma propuesta tiende a desregular el aprovechamiento de los bosques secundarios manejados a base de un esquema simplificado que tiene tres mecanismos claves:

1.- Inscribir, por parte de los propietarios, los bosques secundarios manejados, en el Registro Forestal, a base de un formulario ad hoc, que provea a la autoridad forestal, de toda la información necesaria que sustente la calidad de bosque secundario manejado.

2.- Limitar el aprovechamiento a especies típicas de bosque secundario y a diámetros mínimos de corta: (10 cm DAP para madera rolliza y 30 cm DAP para madera aserrada).

3.- Unificar los formularios de Programa de Corta, Licencia de Aprovechamiento y Guía de Circulación en un sólo Formulario Especial, adquirido al costo de $ 1,00, que es válido para movilizar hasta un máximo de 18 m3.

Se considera que esta normativa influirá en la motivación e incentivo que se requiere para promover el manejo de los bosques secundarios, y de esta manera, incorporar a miles de hectáreas a la producción forestal y al mantenimiento de la biodiversidad en el Ecuador

EL BOSQUE AMAZÓNICO, RECURSO ESTRATÉGICO EN LA ALTERNATIVA DE DESARROLLO DEL PUEBLO ACHUAR DEL ECUADOR

Henry Medina Vallejo
Antropólogo - Consultor Social
Ecuador
henrymedina@andinanet.net

Introducción

En la región amazónica ecuatoriana los grupos étnicos nativos han mantenido por siglos una relación armónica con sus ecosistemas, es decir, son poblaciones que han aprendido a vivir de una manera sustentable en un ecosistema natural, aunque en apariencia exuberante, significativamente frágil.

Lamentablemente, en la actualidad este modelo (relación armónica población-ecosistema) ya no es el más importante; las corrientes migratorias de diversas zonas del país hacia la amazonía se han incrementado gradualmente debido a la actividad hidrocarburífera, la búsqueda de nuevos yacimientos auríferos, la presencia de empresas agroindustriales y madereras, y especialmente por la migración campesina en búsqueda de tierras para una producción agropecuaria que, debido a sus métodos, atenta contra el ecosistema.

A pesar de lo anotado anteriormente, en los últimos años se ha generado una significativa corriente de interés especialmente entre organizaciones no gubernamentales (ONGs) y organizaciones comunitarias de segundo grado que intentan recuperar y revalorizar los conocimientos nativos tradicionales relativos al manejo de los recursos naturales –especialmente de flora y fauna- a través de propuestas alternativas de manejo adecuadas para la supervivencia de estas comunidades.

En el caso de los bosques tropicales nativos, en donde se encuentra una gran riqueza a nivel de biodiversidad faunística y florística, la tendencia actual consiste en enfocar los proyectos

hacia el manejo racional de éstos a través de proyectos que intentan potenciar sistemas productivos tradicionales y planes de manejo sostenibles, algunos de los cuales, por ejemplo, privilegian el aprovechamiento de los productos forestales no maderables (PFNM) sobre la explotación maderera.
El pueblo indígena Achuar, a la vez que se resiste, hasta el momento en forma exitosa, a permitir la explotación petrolera en su territorio, intenta, apoyado por varias ONGs internacionales y nacionales, recuperar y revalorizar conocimientos y destrezas tradicionales relativas al manejo de los recursos naturales –especialmente de flora y fauna- a través de proyectos que se inscriben en un proceso alternativo de desarrollo y fortalecimiento organizativo.
Este trabajo intenta destacar, de manera sintética, la importancia estratégica que la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales, y particularmente del bosque-selva, tienen para la supervivencia física y cultural del pueblo Achuar y, al mismo tiempo, como elemento fundamental en una propuesta de desarrollo alternativo que empieza a ser implementada con apoyo externo y cuya principal contraparte ejecutora es la Federación Interprovincial de la Nacionalidad Achuar del Ecuador, FINAE.

1. los Achuar y el uso de los recursos naturales

1.1El territorio Achuar

"La tierra para el pueblo Achuar es sagrada.
No se vende el alma de uno,
tampoco se vende la de la madre,
sino que hay que cuidarla y amarla"
- Luis Vargas -

El área territorial que ocupa el pueblo Achuar del Ecuador es de unos 4.500 km^2 y se encuentra entre los 77° O2' - 76° 42' W, y 2° 26' - 2° 32 S. Del noreste al sudeste, el eje de este territorio lo forma el Río Pastaza. El límite meridional de la zona de ocupación Achuar está marcado por el Río Conambo y la línea fronteriza que señala el límite con Perú.
El pueblo Achuar está constituido por aproximadamente 4.841 individuos, que conforman 690 familias que habitan en las provincias amazónicas de Pastaza y Morona Santiago. Los Achuar se encuentran organizados en 56 Centros que conforman 8

Asociaciones, adscritas a la FINAE (Federación Interprovincial de la Nacionalidad Achuar del Ecuador).
La región habitada por los Achuar se caracteriza por su amplia diversidad ecológica y está drenada por un inmenso sistema fluvial cuyo eje, el Río Pastaza, atraviesa el territorio de noroeste a sureste, desde su unión con el Copataza, hasta la confluencia con el Huasaga (Perú), 200 km más abajo.
El territorio Achuar presenta características correspondientes al bosque húmedo tropical y, con excepción de las depresiones inundadas, esta selva húmeda cubre casi inentirrumpidamente todo el territorio. Se diferencia de otras formaciones forestales, especialmente de los bosques de pie-de-monte, por la presencia de tres estratos arborescentes principales poblados de una intrincada red de bejucos y epífitas.
Debido a su lejanía, a la falta de vías de acceso, y especialmente a las prácticas productivo-culturales de los Achuar se mantiene casi totalmente la cobertura forestal originaria de la zona. De las aproximadamente 700.000 hectáreas de territorio indígena menos de un 1% estaban dedicadas a asentamientos humanos y actividades agropecuarias, para fines del siglo XX[18].
La altitud varía entre los 200 y 600 m.s.n.m. La topografía es ondulada en la parte occidental del área por influencia de las estribaciones de la cordillera oriental; hacia el este, en cambio, es más plana debido a la presencia de la llanura aluvial del río Pastaza. Con temperaturas promedio de 20 a 25°C y precipitaciones anuales que fluctúan entre los 2.000 y 3.000 mm la zona tiene un clima constantemente húmedo, sin estaciones secas y con precipitaciones mensuales siempre superiores a 60 mm.
Dentro de esta región se distinguen cinco grandes conjuntos geomorfológicos: la región de las mesas, la región de las colinas, la llanura de esparcimiento del Pastaza, las llanuras y terrazas aluviales parcialmente pantanosas y los valles no aluviales. Los suelos son básicamente del tipo *oxic dystropepts,* que varían un poco según el tipo de material volcánico del cual han evolucionado. En las areniscas volcánicas el suelo es un oxic dystropepts arcillo-arenoso, compacto y de color café; sobre las arcillas y conglomerados hay un suelo oxic dystropepts compacto pero de color rojizo. En todo caso, se trata de suelos mediocres (pobres en

[18] Censo efectuado por Arnaldo Rodríguez en 1996. En: Calderón, Rafael et. al. p.11.

calcio, potasio y con alta toxicidad alumínica) y con una fertilidad potencial mínima.[19]

1.2 El Bosque y la biodiversidad

La riqueza en biodiversidad botánica presente en territorio Achuar es realmente enorme. De acuerdo a estudios investigativos relativamente recientes se estima la biodiversidad absoluta de especies vegetales para zona de vida de bosque húmedo tropical, como el territorio Achuar, en 1.020 (total de especies registradas, 1.924) y relativa 53.01%, las especies útiles encontradas son 291 y representantes 28.5%.[20]
En cuanto a fauna, se afirma que existen unas 200 especies de mamíferos, 520 especies registradas de aves, y una variedad muy singular de especies de peces, reptiles y anfibios.[21]
Los Achuar reconocen los siguientes tipos de bosques[22]:

1. ***Bosque Denso*** (Sat ikiam): es la formación con la mayor cantidad de biomasa, un sotobosque reducido y un dosel alto y tupido. Este tipo de bosque ocurre cuando las condiciones medioambientales son óptimas y no hay factores limitantes como escasez o exceso de agua.
2. ***Bosque Abierto*** (Tsuat Pantin): es una variación del paisaje anterior en donde la biomasa es considerablemente menor y los árboles son más bajos. Dado que existe una mayor penetración de luz, arbustos y vegetación del sotobosque son más abundantes. Ocasionalmente se encuentran ejemplares de árboles muy grandes. El menor índice de biomasa se debe a limitantes de suelo o humedad.
3. ***Bosque de Lianas*** (Tsuat Nunka): tipo de bosque abierto que tiene generalmente una abundancia de linas, ocupando áreas muy vastas (cientos de kilómetros cuadrados). Sin embargo, no son continuas sino entremezcladas con bosques densos, formando complejos mosaicos.
4. ***Ligth Gaps*** (Ikiam Pantin): son sectores de bosque cuyos árboles han sido derribados por el viento o han muerto por la acción de los rayos. La caída de los árboles crea un nuevo

[19] Proyecto Arak –Segunda Fase. pp. 5-6.
[20] Estudios realizados por el CDC para el programa BID-CONADE en agosto de 1996. En: Calderón, Rafael et. al. p. 209.
[21] http://www.canodros.com/kapawi/
[22] La versión técnica está basada en la descrita por Pires y Prance.

microclima con mayor cantidad de luz y temperaturas más altas que permiten el desarrollo de la vegetación arbustiva.[23]

Los humedales son clasificados de la siguiente manera:

1. ***Moretal*** (Achu pakui): áreas sujetas a inundaciones o en las cuales, en sus márgenes domina la palma del morete (*Mauritia flexulosa*).
2. **Katiri pakui**: pantanos de palmas donde hay varias especies entremezcladas.
3. **Sake pankui**: pantanos con dominancia de *Euterpe spp*.
4. **Kamancha pakui**: pantanos de *Bactris spp*.
5. **Yunchik pakui**: pantanos de *Elais spp*.[24]

1.3 El uso de los recursos naturales

Varios de los pueblos indígenas que habitan en la Amazonía, como los Achuar de Pastaza y Morona Santiago, subsisten mayormente como horticultores y dependen, en gran medida, de la caza, la pesca y la recolección de frutos silvestres. Diversas investigaciones realizadas han evidenciado el amplio conocimiento que tienen los grupos locales en relación a los recursos florísticos y faunísticos de su medio.

Los Achuar constituyen uno de los pocos pueblos indios de la Amazonía ecuatoriana que aún conservan mucho de su cultura tradicional y sus sistemas productivos. Como pueblo de cultura de selva tropical húmeda ha desarrollado a través de un largo proceso histórico un sistema social y cultural que enfatizó en una relación armónica entre el ser humano y la naturaleza, al propugnar que se debía tomar de la selva únicamente lo necesario para satisfacer las necesidades individuales, familiares, y sociales. Esta particular cosmovisión y modus-vivendi posibilitó, durante siglos, la conservación de la gran biodiversidad faunística y florística presente en su territorio.

Las principales actividades de subsistencia de este pueblo son todavía la horticultura, la caza, pesca, recolección de frutos silvestres, y la elaboración de artesanías (cerámica, cestería, tejido, arte plumario), factibles en un medio selvático-tropical proveedor de variedad de recursos animales y vegetales. Pero, el bosque-selva no es sólo el proveedor de recursos indispensables para la

[23] Calderón, Rafael et. al. *Asistencia para la preparación del Plan de Manejo de la Reserva Achuar*. Informe Final. p. 99.
[24] Ibid. p. 99.

supervivencia, sino también el lugar en donde habitan espíritus y fuerzas poderosas en las que los Achuar creen y el sitio en donde pueden ser recreados rituales importantes en su cosmovisión.
La huerta tradicional (denominada *Ajá* , en el idioma nativo), en la que se cultivan hasta 62 especies de plantas, y que es manejada cotidianamente por las mujeres, constituye un ejemplo de la inteligente manera en que los indígenas han sabido aprovechar la biodiversidad botánica amazónica para la obtención de productos alimenticios, medicinales, fibras y materiales para la elaboración de utensilios domésticos y artesanías.

USO TRADICIONAL DE RECURSOS FLORÍSTICOS POR LAS NACIONALIDADES INDÍGENAS AMAZÓNICAS (algunos ejemplos)

NACIONALIDAD	**ESPECIES DE FLORA UTILIZADAS**	**PRINCIPALES USOS TRADICIONALES**	**INVESTIGADORES**
Cofanes de Dureno	292	Alimentación	Cerón, 1989
Kichwas de la cuenca del Río Napo	212	Medicina tradicional	Alarcón, 1984
Kichwas de las faldas del volcán Sumaco	173	Vivienda y equipamiento	Cerón, 1990
Sionas y Secoyas	224	Armas, instrumentos de caza y pesca	Vickers y Plowan, 1984
Huaorani	120	Navegación	Baker, 1988
Achuar	Más de 130	Vestido, adorno coporal, vivienda y equipamiento	Descola, 1988

Fuente: Cerón, Carlos. *Etnobotánica del Ecuador*. Ed. Abya Yala. Quito, 1996

Elaboración: Henry Medina V.

Las familias Achuar extraen algunos recursos del bosque y los comercializan, básicamente en forma de productos artesanales. Entre estos podemos citar: kaap (*Heteropsis oblongifolia*), chipia (*Protium fimbriatum*), wiishic, mata (*Astrocaryum chambira*), chakap (*Chrysophyllum venezuelanense*), chonta (*Bactris gasipaes*). Además, existen productos del bosque con potencial económico conocido que no están siendo explotados, tales como el ishpingo (*Ocotea quixos*), kunkuk (*Oenocarpus bataua*), achu (*Mauritia flexuosa*), kinchiuk (*Aphandra natalia*), chaapi (*Phytelephas tenuicaulis*), chuchuhuasu (*Maytenus sp*.), urucnumi (*Croton lecheri*), sapunaek (*Aristolochia sp*.); y de acuerdo a informes de ONG hay otros productos cuyo potencial económico se puede desarrollar, como el nosé-nosé (*Sacha inchic*), el mantasch (*Crematosperma sp.*), el yaun (*Geononoma pauciflora*)[25].

Las necesidades de dinero en la comunidad Achuar son, en general, satisfechas a través de la actividad ganadera. La ganadería es considerada como "dinero en pie" o como un seguro" que les permite convertir este ganado en dinero cuando lo necesitan. Aunque el área dedicada a esta actividad es todavía pequeña (menor al 1% del territorio) la actividad es muy improductiva y deteriora los suelos. Lo mencionado obliga a pensar que se requiere encontrar otras actividades productivas rentables y sustentables más acordes con la realidad biofísica de la región y la cultura y perspectivas sociales del pueblo Achuar.

2. potenciales amenazas PARA los Achuar

A través de procesos de investigación y consulta desarrollados desde hace varios años, los Achuar y ONG que los apoyan, han llegado a determinar que las principales amenazas potenciales que se ciernen sobre el territorio ancestral, sus recursos naturales, y la cultura tradicional indígena son la explotación petrolera, el incremento de la ganadería y una articulación-dependencia al mercado en condiciones desventajosas y alienantes.

- Durante las últimas décadas la explotación petrolera ha constituido la actividad más importante del país, representando un porcentaje muy grande en los ingresos del Estado.

[25] Ibid. p.12.

Lamentablemente, esta actividad, concentrada en la amazonía, ha conllevado enormes impactos ambientales y sociales en las zonas de influencia de pozos e infraestructura. La octava ronda de negociación petrolera convocada por el Estado ecuatoriano, y celebrada en 1996, asignó concesiones para exploración y explotación de hidrocarburos a 2 compañías petroleras (ArcoOriente[26] y Compañía General de Combustibles, CGC) que abarcan territorio Achuar. Esta situación y la actual política petrolera que impulsa el gobierno de Lucio Gutiérrez presenta preocupaciones ambientales y antropológicas en la zona ya que es conocido que las actividades petroleras ocasionan significativos impactos al ambiente y a los pueblos que habitan en su área de influencia.

- Ya existe una tendencia hacia la producción ganadera en la región, actividad que en general ocasiona disturbios al ambiente por ser una actividad poco sostenible, especialmente debido a que los suelos de la amazonía son muy pobres para sostener actividades productivas tradicionales. El caso Shuar (pueblo vecino de los Achuar) es indicativo de este problema: grandes extensiones de bosque han sido taladas para dedicarlas a la ganadería, lo que ha ocasionado un deterioro sustancial de sus territorios, encontrándose que éstos ya prácticamente no están cubiertos de bosque tropical y los rendimientos de dichas tierras continúan decreciendo…[27]
- El proceso de los *centros* o comunidades Achuar en los últimos años se caracteriza por la progresiva y cada vez más intensa introducción de una lógica de producción y de un conjunto de necesidades que resultan incompatibles con la cosmovisión tradicional Achuar y amenazan con desestructurar su cultura y forma de relacionarse con su medio ambiente. Hasta ahora el proceso de vinculación a la sociedad nacional se ha dado en función de parámetros ajenos a las necesidades de supervivencia de la forma de ser Achuar. La presencia del Estado, a través de sistemas "occidentales" de educación y salud, la penetración de formas mercantiles de producción y la labor ideológica de los misioneros han sido los factores que más fuertemente han incidido en este proceso de transformación cultural.
- Actualmente el proceso de incorporación de los centros Achuar a los circuitos económicos regionales se produce en base a una

[26] Concesión que fue transferida por Arco a la compañía Burlington.
[27] Calderón, Rafael et. al. 1997. pp. 2-3.

débil e inequitativa articulación al mercado, debido al relativo aislamiento en que permanece la zona y a una desvalorización de sus estrategias de subsistencia y su reemplazo por alternativas productivas que someten la economía doméstica Achuar a los dictámenes del mercado. El desarrollo de actividades mercantiles típicas, como la ganadería por ejemplo, ha encontrado significativas limitaciones pues obedece a otra lógica y requiere de otras condiciones de producción. Si bien el escaso desarrollo de la comercialización ganadera ha permitido la preservación del bosque, la ganadería ha entrampado la economía doméstica Achuar frente a una sola alternativa de generación de ingresos, y le ha impedido potenciar otras vías de capitalización ligadas a la explotación sustentable de los recursos del bosque.

3. La alternativa: defensa y desarrollo

Frente a esta problemática, ha emergido una propuesta renovadora impulsada por el movimiento indígena amazónico y respaldada en la campaña mundial en defensa de la biodiversidad y de los derechos de los pueblos originarios. Esta propuesta plantea, además de la oposición radicall a la explotación hidrocarburífera en territorio Achuar, la búsqueda de nuevas formas y contenidos para su inevitable proceso de vinculación a la economía de mercado en la perspectiva de definir una modalidad que reafirme las capacidades y potencialidades desarrolladas por los pueblos amazónicos en su tradicional relación con la naturaleza.

3.1 La defensa del territorio

A pesar de las dificultades, este Pueblo mantiene -desde hace más de 7 años- una lucha sostenida y exitosa frente a las compañías petroleras transnacionales que intentan explotar hidrocarburos en su territorio, ejerciendo continua presión a diferentes niveles. Esta situación genera constantes preocupaciones ambientales y antropológicas en la zona por los significativos impactos ambientales y sociales que genera la actividad petrolera.
Basados en lo acontecido en la zona norte de la amazonía ecuatoriana, y particularmente en las provincias de Sucumbíos y Orellana, los Achuar temen básicamente:

- Deforestación de extensas áreas de bosque primario y pérdida de biodiversidad

- Pérdida de territorios de caza, pesca y recolección
- Avanzada incesante de la colonización
- Contaminación ambiental, generada especialmente por derrames petroleros
- Aculturación por influencias externas (pérdida de valores culturales y asunción de costumbres “extrañas”)
- Corrupción de dirigencia por intereses económicos.

Como es conocido, la actividad petrolera contempla una serie de actividades conexas (construcción de carreteras, accesos, uso de agua, campamentos, etc.) que de no manejarse adecuadamente pueden resultar en verdaderos desastres ecológicos. De hecho, han sido muchos los derrames ocasionados por roturas del oleoducto transecuatoriano (SOTE) que han causado graves daños ambientales y sociales en zonas de la amazonía, sierra y costa. Dos últimos derrames de significación ocurrieron durante marzo y abril de 2003 en áreas cercanas a la ciudad de Quito, uno de ellos en inmediaciones de la laguna de Papallacta, fuente de aprovisionamiento de agua para la capital.

El asedio que ejercen las compañías petroleras para lograr su objetivo, y que se manifiesta principalmente en ofertas económicas promesas de construir infraestructura en los centros poblados, ofrecimientos de vuelos gratuitos a territorio indígena (muy apreciados en la región), y sobornos a ciertos dirigentes, no ha seducido a los Achuar y más bien ha impulsado el desarrollo de una estrategia particular y acciones para enfrentar lo que ellos consideran la mayor amenaza para su territorio, medio ambiente y cultura. Ellos creen que la simple negativa a la explotación petrolera en su territorio no es suficiente.

Esta estrategia, cuyo eje fundamental es una organización sólida y comprometida socialmente con objetivos de desarrollo social, económico y político, se sustenta básicamente en:

- Fortalecimiento organizativo, a partir de la capacitación socio-política y el trabajo sostenido a nivel de las diferentes asociaciones y comunidades de base.
- Énfasis en la capacitación sobre temas tales como derechos colectivos, territorio y medio ambiente, planificación participativa.
- Búsqueda de apoyo institucional y financiero de agencias de cooperación y ONGs que apoyan proyectos socioambientales y exploraciones de los dirigentes sobre posibilidades y alternativas

de desarrollo: por ejemplo, proyectos bajo el sistema Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), canjes de deuda por territorio.

- Activa participación dentro del movimiento indígena regional y nacional.
- Alianzas con otras organizaciones indígenas amazónicas que se oponen a la actividad hidrocarburífera, tales como FIPSE, FICSH (representantes del pueblo Shuar) y participación constante en el Comité Interfederacional que las aglutina.
- Apoyo a las demandas legales de los pueblos indios de la amazonía en relación a la explotación hidrocarburífera.
- Proceso de reunificación con el pueblo Achuar del Perú.
- Mucha acción internacional: presencia en foros internacionales y trabajo con redes internacionales ambientalistas. En este sentido, un hecho destacado constituyó la protesta que los Achuar, conjuntamente con representantes de otros pueblos amazónicos, llevaron a cabo en USA frente a las sedes de las compañías petroleras que tienen concesiones en su territorio. [28]

3.2 La búsqueda de una alternativa de desarrollo

Para los Achuar y quienes los apoyan, la conservación y manejo sustentable de los recursos naturales presentes en territorio amazónico constituye, por hoy, la única alternativa posible para la supervivencia física y cultural de los pueblos que habitan en este ecosistema único en el planeta.

Unido al concepto de manejo sustentable de recursos naturales está el concepto de planificación del desarrollo involucrando el pensamiento, saberes y destrezas locales indígenas. El componente social se vislumbra en su papel de integración de las variables ambientales con el derecho de autogestión a nivel de la nacionalidad Achuar.

En los últimos años se han hecho esfuerzos por involucrar a la población local en los proyectos sociales y ambientales con el objetivo, entre otros, de reducir la probabilidad de error en las intervenciones. Sin embargo, no es suficiente que los beneficiarios "participen" solamente en algunas fases y/o actividades de un proyecto; es necesario que los proyectos asuman que la comunidad tiene un desarrollo propio y que los proyectos deben

[28] Entrevista con Cristina Santacruz (Fundación Pachamama): julio de 2004.

inscribirse en el mismo, para apoyarlo y dinamizarlo. Es así que el concepto de participación comunitaria tiene una dimensión más amplia: la población participa en el proceso de desarrollo local como sujeto, mientras que el proyecto de desarrollo participa como actor secundario, pero manteniendo su especificidad y autonomía propia.
Con el apoyo de organismos no gubernamentales (ONG) los Achuar llevan adelante proyectos de desarrollo comunitario que son ejecutados generalmente por grupos de interés de las comunidades y han tenido hasta el momento una buena acogida por parte de las comunidades, pues se identifican con sus necesidades y reivindicaciones. El interés comunitario en estos proyectos se evidencia particularmente en la participación en actividades colectivas imprescindibles para su ejecución tales como eventos de autodiagnósticos comunitarios, asambleas de planificación, mingas, actividades de seguimiento y evaluación.
Desde hace varios años algunas ONGs nacionales e internacionales, tales como las fundaciones Chankuap´, Ibis - Dinamarca, y Pachamama, han impulsando procesos que, en coordinación con la FINAE, y básicamente a través de proyectos socio-ambientales, se orientan al desarrollo del pueblo Achuar en las áreas de territorio y medio ambiente, producción y comercialización, educación, salud, y fortalecimiento organizativo.
Un caso particular de cogestión entre la empresa privada y una organización indígena constituye el Proyecto Ecoturístico Kapawi, llevado adelante por la empresa Canodros y los Achuar, representados por la FINAE. A partir de un convenio que posibilita a Canodros el uso de territorio para fines turísticos la federación percibe ingresos económicos mensuales por arrendamiento y los Achuar pueden acceder a beneficios tales como capacitación y empleo en el Hotel- Reserva Ecológica Kapawi. La promoción cultural del pueblo Achuar se cuenta también entre los beneficios de este proyecto que deberá ser transferido a los indígenas en el año 2011.
La Fundación Chankuap', auspiciada por el Fondo Ecuatoriano Canadiense de Desarrollo -FECD, ha implementado el Proyecto de Ecodesarrollo Achuar (P.E.A), a nivel de 7 asociaciones, con componentes de apoyo a la producción y comercialización de productos agrícolas tradicionales (maní, achiote), manejo adecuado del bosque, y comunicación.
La Fundación Pachamama mantiene desde hace varios años un apoyo sostenido al pueblo Achuar en las áreas de medio ambiente,

educación, salud, transporte y comunicación, y fortalecimiento organizativo. Pachamama ha impulsado decididamente, entre otros programas, la conformación dell servicio aéreo hacia territorio indígena (AeroTsensak), clave para la transportación y comunicación de los Achuar con el exterior.

Ibis- Dinamarca auspició un proyecto denominado "Revalorización del sistema productivo tradicional Achuar" (Proyecto Arak) uno de cuyos objetivos fue desarrollar nuevas estrategias de producción y comercialización de productos forestales no maderables del territorio Achuar como mecanismo generador de ingresos económicos y manejo sustentable del recurso bosque. En la primera fase de ejecución de este proyecto, al interior del componente Productos Forestales No Maderables, se desarrollaron algunas actividades encaminadas al aprovechamiento de productos tales como ishpingo, uña de gato, y mantach.[29]

Hay que anotar, también, la participación del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador -CODENPE, a través del Prodepine (Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indios y Negros del Ecuador), cuyo apoyo al pueblo Achuar se ha manifestado, entre otras acciones, en la concesión de becas para estudios universitarios y la ejecución de microproyectos de infraestructura comunitaria: construcción de aulas escolares, dotación de equipos de radio, y sistemas de agua potable en varias comunidades.

La planificación participativa comunitaria utilizada por las comunidades Achuar en proyectos y acciones orientadas al manejo adecuado de los recursos naturales parte del supuesto que éste es:

> "un proceso compartido de decisiones sobre el futuro deseado, donde los fines y los medios son seleccionados y puestos en práctica, colectiva y democráticamente. Supone que un plan, como cualquier otra actividad pública, sólo es legítimo cuando es el producto de una negociación entre todos los interesados.

[29] El proceso incluyó, básicamente, investigación de condiciones de producción en territorio Achuar, una gira de observación con técnicos indígenas y sondeos de mercado que indican posibilidades para la producción, manejo y comercialización de PFNM por parte de los centros de la ACAP. Sin embargo, aún se requiere desarrollar un proceso complementario que posibilite el establecimiento de un aprovechamiento sustentable de PFNM y su comercialización, como una alternativa válida de generación de ingresos para las familias Achuar. En: MEDINA, Henry - FINAE: *Proyecto Arak –Segunda Fase*. 2001. p. 15.

> El objetivo no es solamente ofrecer más productos o servicios sino promover la participación de todos en las decisiones que les afectan, crear condiciones para que cada comunidad tenga en sus manos el manejo de sus destino y estimular la capacidad de hombres y mujeres para construir una sociedad autogestionaria" (Gonzaga Motta, s/f : p. 47- 49).

De acuerdo a Augusto Ángel, la metodología participativa "es válida si se inserta en la prospectiva de una sociedad alternativa que se plantee tanto la igualdad en las condiciones de vida, como en el manejo de los ecosistemas. No es de por sí una metodología útil exclusivamente para diagnosticar las situaciones, desplazando indefinidamente las posibilidades de acción y de organización política"[30]

La participación de los beneficiarios durante todas las etapas –desde la formulación hasta la ejecución, seguimiento y evaluación del proceso- y la búsqueda de la consolidación de sus espacios autónomos de organización constituyen principios básicos en varios de los proyectos ejecutados por la FINAE. El carácter participativo de las propuestas se evidencia aún más con la consulta permanente a todos los centros involucrados en los proyectos mediante los mecanismos e instancias organizativas propias de cada uno de ellos.

3.3 La Federación Achuar y su papel en la defensa, conservación y manejo de los recursos naturales

"La participación de las comunidades en la construcción
de sus propias formas de desarrollo implica
una organización sociopolítica que lo permita"
- Augusto Ángel -

Tanto en la lucha sostenida que se lleva adelante contra la exploración y explotación petrolera, como en el diseño e implementación de propuestas para un desarrollo acorde con la conservación y manejo sustentable de los recursos naturales, el rol desempeñado por la Federación Interprovincial de la Nacionalidad Achuar del Ecuador –FINAE, primera y única representante del

[30] ÁNGEL, Augusto: *Participación comunitaria y alternativas ambientales*. En: Comunidades y conflictos socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina. p. 188.

pueblo Achuar que habita en las provincias amazónicas de Pastaza y Morona Santiago, ha sido fundamental. La FINAE fue reconocida jurídicamente mediante Acuerdo N° 5842 del Ministerio de Bienestar Social.

En sus orígenes, la población Achuar, constituida por 20 centros, formó parte la Federación Interprovincial de Centros Shuar y Achuar -FICSHA, y también de la Federación Independiente del Pueblo Shuar del Ecuador -FIPSE. Posteriormente, en 1993, se conformó una organización propia denominada Organización Interprovincial de la Nacionalidad Achuar del Ecuador -OINAE, la que alrededor de 1996 se transformó en la actual Federación -FINAE. Esta organización también forma parte de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana - CONFENIAE

Como se mencionó anteriormente, la FINAE está integrada por 8 asociaciones ubicadas en las provincias de Pastaza y Morona Santiago. En Pastaza se ubican las asociaciones: AAC, ACAP, Makusar, Amunti; y en Morona Santiago: Wichimi, Sapap-entsa, Wampuik, Pumpuentsa.

Cada Centro está representado por una directiva integrada por un síndico, vicesíndico, secretario, tesorero, y vocal. A nivel de Centros y Asociaciones las decisiones que afectan a los intereses comunitarios, como por ejemplo las que tienen que ver con territorio y uso de recursos naturales, se toman por consenso y a través de asambleas. Estas asambleas, a nivel de Centros, se realizan en algunos casos con periodicidad mensual y en otros cuando el caso lo amerita.

Desde hace aproximadamente 7 años, los Achuar iniciaron un proceso de revitalización y fortalecimiento étnico, estableciendo relaciones no sólo al interior del país sino también con sus hermanos ubicados en el Perú. Al momento se viene consolidando un proceso de integración-participación entre las organizaciones Achuar de Ecuador y Perú tendiente a lograr reivindicaciones y soluciones a problemas y necesidades sociales comunes.

A pesar de ser relativamente joven, la FINAE es una organización indígena fortalecida que representa los intereses sociales, económicos, políticos y culturales del pueblo Achuar y a la vez impulsa el desarrollo de las comunidades asociadas bajo los principios de “desarrollo sustentable y con identidad”. A partir del trabajo organizado, busca soluciones a los principales problemas y necesidades que desde hace mucho tiempo afronta este grupo

étnico, y que tienen que ver con territorio y medio ambiente, producción y comercialización, educación y cultura, salud, y desarrollo organizativo.
El papel de la FINAE, además de lo anotado, tiene mucho que ver con la representación de los Achuar en sus relaciones con los agentes externos tales como el Estado, instituciones públicas y privadas, compañías petroleras, agencias de cooperación internacional para el desarrollo y ONGs.

Conclusiones

- El territorio Achuar constituye una zona de gran valor ecológico para el Ecuador y el mundo. Aquí se puede encontrar una inmensa biodiversidad faunística y florística que merece ser estudiada y preservada, especialmente para las futuras generaciones.
- El bosque-selva, al interior del cual viven los Achuar, provee de múltiples recursos que este pueblo emplea para su vida cotidiana. Constituye, a la vez, el contexto físico, ambiental y paisajístico en el cual puede ser recreada una cultura que a pesar de los inevitables cambios e influencias a las que se encuentra sometida mantiene un modus-vivendi y cosmovisión en los que se encuentran todavía vigentes muchas de sus más importantes tradiciones culturales.
- Solamente a través de un proceso que parta de los sistemas productivos tradicionales nativos, de la revalorización de conocimientos y destrezas ancestrales y de la implementación de actividades sustentables de manejo de los recursos naturales esta riqueza podrá mantenerse y continuar siendo la base para la supervivencia física y cultural del pueblo Achuar.
- Las principales amenazas para los recursos naturales y la cultura Achuar lo constituyen la exploración y explotación hidrocarburífera que podría desarrollarse en un futuro próximo en este territorio, el desarrollo de la ganadería y la cada vez mayor articulación-dependencia de la sociedad Achuar a un sistema de mercado con lógicas y sistemas diferentes e incompatibles con la cosmovisión tradicional indígena.
- El interés por la explotación de los recursos naturales ubicados en el territorio Achuar ha hecho que la FINAE deba enfrentar el asedio de las compañías petroleras con concesiones otorgadas por el Estado ecuatoriano. La presencia de estas empresas amenaza con desencadenar un proceso de desestructuración del

pueblo Achuar por los impactos ambientales, económicos, y socio-culturales que acompañan a sus actividades, tal como se ha constatado en las zonas de explotación petrolera de la región amazónica.

- La reproducción social del pueblo Achuar depende de preservar su autonomía e identidad en el proceso de desarrollo económico. Hasta el momento su vinculación al mercado ha dependido de actividades convencionales que no han podido potenciarse especialmente por la situación de asilamiento de la zona.
- El apoyo técnico y económico que el pueblo Achuar recibe de organismos internacionales interesados en la conservación y manejo sustentable de sus recursos naturales y en su desarrollo social y organizativo, se evidencia especialmente en la ejecución de proyectos sociales y socio-ambientales que la FINAE ejecuta con las comunidades. En este sentido, la conservación y manejo sustentable del bosque amazónico ha llegado a constituirse en un recurso estratégico, uno de los elementos claves en la argumentación contra la explotación petrolera y justificativo importante para el apoyo y respaldo institucional de organizaciones ambientalistas ecuatorianas e internacionales a una propuesta de desarrollo que pretende ser singular y adecuada al contexto indígena amazónico.
- En relación a los proyectos socioambientales en territorio Achuar hay que señalar que la participación comunitaria en estos procesos ha ido creciendo significativamente y se evidencia en las actividades de diagnóstico, planificación, seguimiento y evaluación necesarias para su ejecución. Las nuevas metodologías de diagnóstico, planificación y evaluación participativa, implementadas actualmente con apoyo técnico externo, constituyen importantes puntales para lograr la efectiva apropiación y participación comunitaria de los objetivos y metas propuestas.

Bibliografía

- ARNALOT, José: *Lo que los Achuar me han enseñado*. Ed. Abya-Yala. Quito, 1982.
- CALDERÓN, Rafael et.al.: *Asistencia para la preparación del Plan de Manejo de la Reserva Achuar.* Informe Final. Quito, 1997.
- DESCOLA, Philippe: *La Selva Culta: simbolismo y praxis en la ecología de los Achuar*. Ed. Abya-Yala. Quito, 1986.
- ECOCIENCIA et. al: *Manejo de Recursos en el Bosque Tropical: Lecciones Aprendidas.* Ed. EcoCiencia. Quito, .
- FUNDACIÓN IBIS DINAMARCA: *Proyecto del Revalorización y Diversificación del Sistema Productivo Achuar" (Proyecto Arak-Primera Fase)*. Quito, 1997.
- GARCÍA MOTTA, Luis: *Planificación de la Comunicación en Proyectos Participativos.* Ed. Ciespal. s/f.
- ORTIZ, Pablo (Compilador): *Comunidades y conflictos socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina*. Ed. UPS. Quito, 1999.
- PRODEPINE- FINAE: *Plan de Desarrollo Local Zona Achuar de Pastaza.* Zona 11- Prodepine. Puyo-Ecuador, 1999
  Autodiagnóstico Participativo del Pueblo Achuar de Morona Santiago. Zona 10 -Prodepine. Morona Santiago. Macas-Ecuador,1999.
- MEDINA, Henry - FINAE: *Proyecto Arak –Segunda Fase*. Puyo-Ecuador, 2001.

DERECHOS DE PROPIEDAD Y DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE

Alvaro Dahik G. M.Sc.
Ecuador-AIMA
aima@andinanet.net
593-2-260980

El presente trabajo tratará de la importancia tanto de poseer un ordenamiento territorial adecuado a niveles nacionales y regionales como de la importancia de tener un régimen de derechos de propiedad claros y establecidos a nivel rural para conseguir el ansiado desarrollo sustentable.

Muchas veces se sostiene, erróneamente a mi juicio, que son las leyes, reglamentos y demás normas jurídicas las que deben implementarse para buscar un aprovechamiento racional de los bosques ignorando estos importantes temas. Este trabajo argumentará que si bien la normativa es importante, no puede tratarse un problema que es de administración de capital natural, como si fuese un problema estrictamente legal.

Intentaremos entonces demostrar que, si bien la normativa legal ha tenido una incidencia fundamental en la terrible tasa de deforestación que enfrenta el Ecuador, la que le hace perder cantidades importantes de activos ambientales, no es ésta la única causa del problema, sino que existen otras que por años no hemos querido ver y que, consecuentemente, no se ha trabajado en solucionar.

Estas otras causas son la falta de un ordenamiento territorial adecuado y la falta de derechos de propiedad claros en el campo. Intentaremos explicar entonces cómo funciona el ordenamiento territorial, qué persigue y cómo podría implementarse, junto a toda la base teórica que sustenta a los derechos de propiedad como pilar fundamental del desarrollo económico, analizando a su vez al amparo de la actual ley forestal si ésta promueve este esquema o, a su vez, busca la implantación de políticas ajenas a esto.

El trabajo concluirá con una propuesta de implementación de políticas en ese sentido, que debe ser liderada por el Ministerio del Ambiente con la participación de otras instancias del sector público, del sector privado interesado y de las comunidades locales, en aras de la internalización de externalidades ambientales que la actividad forestal produce.

TENENCIA DE LA TIERRA Y COMPETENCIAS INSTITUCIONALES INDA-MAE

Manuel Morales Feijoo
Ecuador
mmorales@ecolex.org.ec

Resumen:

La diversidad cultural, no solo se expresa en una diferencia de trajes y arte, de música y lengua, de tiempos y normas de comportamiento, sino y sobre todo, en las realidades sociales y políticas.

Este contexto en Ecuador no solo tiene especificidades históricas y geográficas, sino culturales, de ahí esas marcadas diferencias entre costeños y serranos, entre pobladores de los páramos con los que habitan valles, entre indígenas amazónicos de los que habitan la serranía, etc. etc. A este contexto sumemos las problemáticas de las comunidades locales, en donde se ejecutan las principales actividades económicas del país, y al mismo tiempo en donde reside la mayor riqueza biológica del Ecuador.

Este es el espectro que va a regular la ciencia jurídica, este es el escenario donde el derecho va a regir, y en el que la legislación vinculada a la realidad agraria y forestal ha estado presente varias décadas atrás. En este contexto hay un elemento decidor de lo que pasa en las áreas forestales, esto es, la tenencia de la tierra.

El Ecuador posee áreas boscosas de alta importancia por su biodiversidad y al mismo tiempo, tierras de posesión o propiedad indígena, afroecuatoriana y de colonos, poblaciones que dependen de dichos recursos para su subsistencia.

Esta premisa de territorialidad en el caso del Ecuador y los pueblos indígenas, tiene características propias, porque la propuesta sobre tenencia de la tierra, dejo de ser el proceso jurídico-administrativo para acceder al título como fue en los anos 60 y 70 del siglo anterior, para convertirse en una proclama de territorialidad, una bandera de reivindicación política y de sustento de una proposición de autonomía.

Este ha sido y seguirá siendo sin duda, el punto de quiebre del tema indígena con el resto de la sociedad ecuatoriana, cuando desde sus mismas bases y dirigencias se planteó la necesidad que los indios y también negros de este país, mantengan regímenes diferenciados para la tenencia de la tierra, a lo que poco a poco se añadieron nuevos derechos, hoy reconocidos constitucionalmente como derechos colectivos, tales como: educación y justicia diferenciada, manejo de los recursos naturales basado en prácticas tradicionales, entre otros, los cuales se sustentan también en convenios internacionales suscritos y ratificados por el Ecuador, como el 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Para entender la problemática de Tierras en el Ecuador es importante analizar tres temas: a) La institucionalidad de tierras y su marco jurídico; b) La situación actual del Ecuador en tenencia de la tierra y su impacto en la conservación de la biodiversidad: y, c) Áreas especiales de territorialidad indígena

La institucionalidad agraria y forestal en el Ecuador está representada por el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) y el Ministerio del Ambiente (MAE), son las dos instituciones que tienen a su cargo el patrimonio de tierras agrarias y protegidas del Ecuador, respectivamente.

Esto no es tan cierto en la práctica, debido a que la falta de estudios sobre la aptitud del suelo y a la aplicación de esos estudios en otros casos, no puede asegurar que en cada institución efectivamente se encuentren las tierras bajo esas categorías, por lo que no resultaría extraño encontrar a cargo del INDA tierras de aptitud forestal y tierras dentro del patrimonio del MAE, que no tengan ninguna característica para considerarse como importantes para la conservación. Sin embargo, ese es el marco conceptual y jurídico en el que debemos movernos.

El INDA que reemplazó al Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), se planteó entre algunas de sus metas, legalizar las posesiones y desarrollar el agro, sin embargo la penosa realidad es que no se puede cumplir en su totalidad el

primer objetivo y respecto del segundo es casi nada lo que se ha hecho.

Respecto del MAE, que al Instituto Ecuatoriano Forestal, de Áreas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN), fue creado con el propósito de fomentar y ejecutar las políticas relativas a la conservación, fomento, protección, investigación, manejo, industrialización y comercialización del recurso forestal, así como de las áreas naturales y de la vida silvestre.

Al contar con este marco institucional parecería que las competencias para el tema de esta ponencia son claras, sin embargo, pese a los avances dados en materia geográfica y cartográfica, persisten todavía confusiones de orden primario en la definición de dichos patrimonios, y en ese proceso los instrumentos legales han sido tan solo una consecuencia y no una herramienta orientadora, por tanto ahí mismo queda una tarea pendiente.

Esta dispersión en la normativa legal, como también la diversificación de entes estatales que intervienen en el mencionado proceso, ha estimulado una falta de definición en lo atinente a las competencias institucionales para adjudicación de tierras en patrimonio Forestal y Bosques Protectores Públicos. Situación que ha conducido a una inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, y por tanto, la generación de innumerables conflictos socio – ambientales.

A través de los años, varios han sido los intentos por tratar de clarificar e instituir las competencias institucionales. Con todas las dificultades surgidas entre las dos instituciones para poder ejercer una competencia plena para la adjudicación de tierras en las áreas antes descritas, se acuerda un procedimiento que se instrumentaliza como Resolución 001 del INEFAN en 1996, en la que se acordaba una solución conjunta entre INDA e INEFAN para adjudicar tierras del Patrimonio Forestal del Estado (PFE) a comunidades ancestrales. Luego en 1998, se firma un primer Convenio Interinstitucional entre INEFEAN e INDA para la adjudicación de tierras ubicadas dentro de los Bosques y Vegetación Protectores (BPP). Este Convenio, no tuvo una aplicación eficaz en los cuatro años de vigencia, pues muy pocas veces se lo tuvo como referente.

Posteriormente, y dadas las dificultades prácticas de aplicación del mencionado Convenio, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el MAE, con fecha 22 de agosto de de 2001, realizan varias consultas a la Procuraduría General del Estado. Entre estas consultas, la que nos interesa se refiere específicamente a *"…cuál es la autoridad responsable de la tenencia, conservación y aprovechamiento de ese bosque (nativos) y del uso del suelo en el que se halle este bosque nativo?"*

En absolución a esta consulta, la Procuraduría General del Estado responde que es el MAE quien tiene la responsabilidad sobre los bosques nativos del país, independientemente del patrimonio en el que se encuentren.

En base a ello, con fecha 02 de mayo de 2002, se firma un segundo Convenio Interinstitucional entre el INDA y el MAE para la aprobación de planes de manejo integral en procesos de adjudicación de tierras cubiertas con bosque nativo o ecosistemas cubiertos de vegetación nativa, susceptibles de adjudicación de acuerdo a las normas legales en vigencia, en el que también se incluye una disposición para legalización de tierras en BPP y PFA.
Este, el instrumento legal que ha venido reglamentando los últimos dos años la adjudicación de tierras del PFE y BPP por parte del INDA. Sin embargo, los problemas de competencias entre estas dos instituciones se siguen presentando.
Esta la razón por la cual, se firmó un Adendum al Convenio Principal, el 21 de julio de 2003, además un Manual de Procedimiento para la aplicación del mencionado Convenio, sin que ello haya superado conflictos de competencia.
Recientemente, esto es a fines del mes de agosto del presente año, el MAE convocó un taller con el INDA, para aclarar y definir los ámbitos de acción de las dos instituciones. La principal conclusión preliminar de este taller, fue que por el momento, el MAE legalizará las tierras de posesionarios que no hayan presentado solicitud después de la declaratoria de BPP o PFE, y el INDA seguirá tramitando los expedientes que hayan presentado su solicitud antes de la declaratoria.
Esta, es tan solo una muestra de la falta de coordinación institucional y la poca claridad en la operatividad de la administración pública, que contribuye a la inseguridad jurídica.

Esperamos que en los siguientes meses las dos instituciones definan un procedimiento y mecanismo legal, para dar solución a cientos de posesionarios entre ancestrales e individuales, en más de 2’000.000 hectáreas que de acuerdo a estudios, están inmersas en problemas de ocupación de tierras en PFE y BPP.

SISTEMA NACIONAL TERCERIZADO DE MONITOREO FORESTAL

Abel Tobar
Ecuador
Abel_tobar@sgs.com

Es un sistema de Gestión de la Información desarrollado con el objeto de vincular a todos los elementos de la cadena forestal productiva y a sus respectivas instancias de administración, monitoreo y verificación a un sistema informatizado moderno, eficiente y transparente.

El sistema permite establecer una cadena de custodia de todas las actividades forestales, que incluye:

- √ Preparación de informes técnicos previos al otorgamiento de las licencias de aprovechamiento forestal;
- √ Verificación, monitoreo y seguimiento del cumplimiento de planes de manejo integral y de la ejecución de programas de aprovechamiento forestal y programas de corta, y
- √ Verificación y monitoreo de la movilización de productos forestales.

La información generada a través de la Delegación a la Iniciativa Privada de la Prestación de los Servicios Técnicos Forestales se integra a un sistema de información y estadísticas, el cual sistematiza la información, y a través de una estructura de red retroalimenta en tiempo real con información a las unidades operativas de monitoreo, fijas y móviles, que puedan ejercer su función de verificación documental y física de los productos movilizados, cerrando así el ciclo del monitoreo operativo.

El sistema opera a través de una base de datos que incluye un sistema de información geográfica mediante el cual todos los planes de aprovechamiento forestal sustentables se registran para generar un catastro forestal nacional. De igual manera, esta base de datos permite obtener estadísticas forestales actualizadas y confiables a

nivel nacional, las cuales podrán ser consultadas en la página web del sistema.

Manejo del Sector Forestal

Las estadísticas sobre pérdidas de masas boscosas, en la mayoría de los países tropicales, sugieren que, con sólo algunas limitadas excepciones, los métodos tradicionales de control forestal gubernamental han fracasado como modelo global para prevenir la destrucción y desaparición de los bosques y lograr un manejo forestal sustentable.

En muchos países los gobiernos han progresado considerablemente en la promulgación de leyes y regulaciones forestales, incrementando el conocimiento y la planificación, en el uso de los recursos forestales. Sin embargo, estos gobiernos han sido poco exitosos en el control y monitoreo de las explotaciones forestales.

Ante esta realidad, el SNTMF constituye una alternativa válida para atender las necesidades en el sentido de apoyar las políticas de manejo y aprovechamiento forestal como uno de los instrumentos para alcanzar el manejo forestal sustentable. Con lo mismo, los gobiernos pueden lograr un progreso significativo hacia el cumplimiento de los compromisos internacionales como el de la OIMT, el Proceso de Tarapoto, CITES, entre otros.

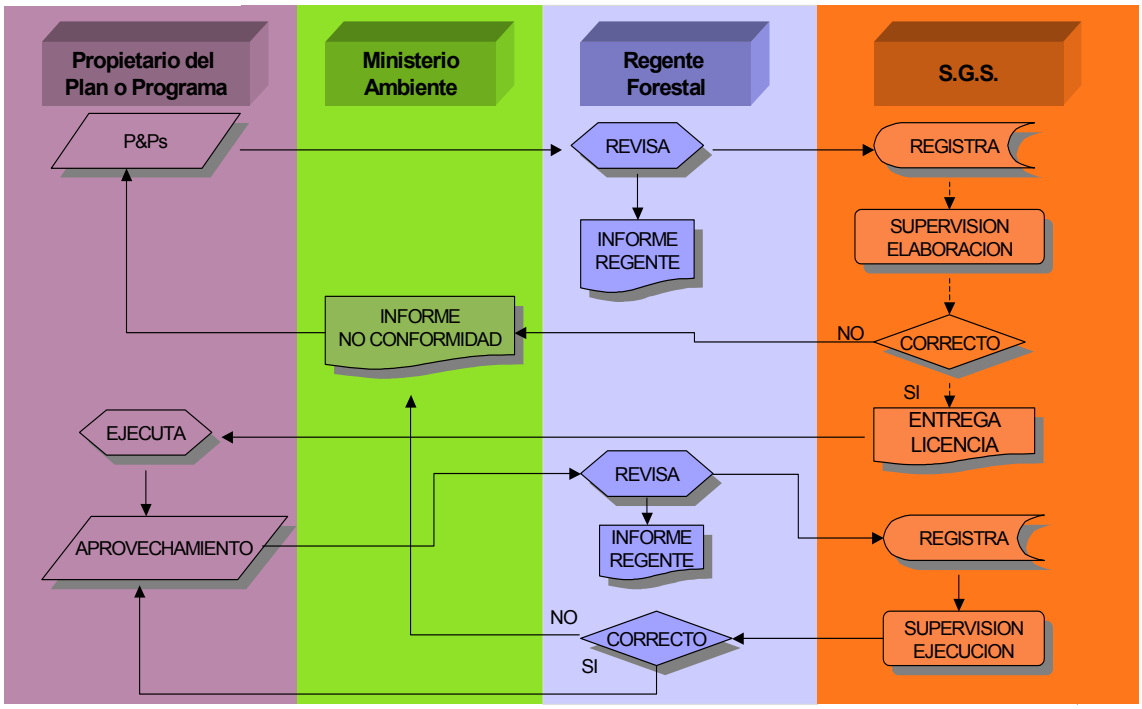
El servicio puede adaptarse a una variedad de necesidades y requerimientos específicos de las instituciones o gobiernos, con lo cual puede utilizarse como un elemento importante en la administración de los sistemas de concesión forestal; en el monitoreo de las operaciones de aprovechamiento, transporte y comercialización de los productos forestales y; en el marco de programas nacionales de plantaciones forestales, donde se requiera de la verificación técnica de la ejecución de dichas plantaciones forestales, como un mecanismo para el otorgamiento de subsidios o incentivos fiscales por parte del gobierno.

Beneficios del Sistema

Entro otros beneficios:

- √ Aplicación correcta de las leyes y normas forestales
- √ Reducción de la ilegalidad en el aprovechamiento y el transporte de productos forestales
- √ Acceso a un sistema de información confiable y a una base de datos actualizada de las operaciones forestales a nivel nacional
- √ Agilidad, simplificación y transparencia en los procesos administrativos
- √ Reducción de los costos administrativos
- √ Mejor recaudación de las tasas forestales
- √ Mejores condiciones de competencia

DIAGRAMA DE FLUJO PARA ANALISIS TECNICO-DOCUMENTAL DE PLANES Y PROGRAMAS DE APROVECHAMIENTO FORESTAL



RECURSOS FORESTALES Y TERRITORIOS INDÍGENAS EN ECUADOR

Walter A. Palacios[1] & José Luis Freire[2]
Ecuador
wpalacios@proyectocayman.

Los recursos forestales del Ecuador

La cobertura boscosa del Ecuador se estima entre 11.1 a 15.6 millones de ha (Wunder 2.001), es decir alrededor de un 45% de la superficie del país. En otra estimación, según el Mapa de Uso y Cobertura de 1.990 el Ecuador a esa fecha disponía de una cobertura natural de 13.6 millones de ha, es decir, 55.2 % de la superficie del país. Esta cobertura incluye 43.3 % (10.6 millones ha) de formaciones arbóreas, 5.3 % (1.3 millones ha) de páramo y 6.6 % (1.6 millones ha) de formaciones arbustivas (Comafors/IPS, 2001). De los 10.6 millones de ha con cobertura forestal, 3.2 millones ha son bosques de protección y 7.4 millones ha son bosques de producción, los cuales se ubican principalmente por debajo de 1,500 m de altitud.

La mayor superficie con aptitud forestal (21% del territorio nacional), se ubica en la región oriental, que constituye una reserva capaz de abastecer la oferta ecuatoriana nivel nacional e internacional de madera (Comafors/IPS 2001). En esta región también se ubican las áreas protegidas más extensas y con mayor biodiversidad del país.

En términos de país, existen 3.9 millones de ha en áreas protegidas, 7.8 millones de ha en bosque húmedo (CIFOP, 2003).

Cambio de uso y deforestación en el Ecuador

Se estima que existen 3.2 millones de ha sin cobertura forestal y 9.7 millones ha destinadas al uso agrícola. En el primer rubro se incluyen las áreas que por condiciones naturales nunca han tenido cobertura boscosas y aquellas que son producto de la conversión, y que son de vocación forestal. En el rubro de tierras agrícolas están las tierras que pueden ser cultivadas, las cuales entre 1990-1996 se

incrementaron en 237,841 ha (Comafors/IPS, 2001), principalmente debido a la deforestación.

La deforestación en el Ecuador es un fenómeno complejo derivado de causas tangibles, y otras subyacentes y poco visibles. Como causa tangible, la primera y más importante es la conversión del bosque para actividades agropecuarias (alrededor del 60% de la superficie talada cada año), seguida de la extracción de madera y la explotación minera (petróleo, electricidad, caminos, etc.). Pero detrás de estas acciones están la pobreza y la falta de escolaridad, que empujan la tala de bosque y el mal uso de los recursos.

Cuando se habla de deforestación, se habla de conversión del bosque a formas mucho más simples de uso, pero hay un proceso intermedio de pérdida de los recursos forestales, que es la extracción selectiva (y usualmente antitécnica) de especies valiosas del bosque (descremado), sin embargo, esta acción no puede considerarse como deforestación estricta, salvo que implique cortar más del 90 % de la vegetación nativa. En un sentido estricto, cuando a un ecosistema forestal se le extrae un volumen superior al que puede reponer (crecimiento natural), se puede decir que hay deforestación (Comafors/IPS, 2001).

La deforestación significa la pérdida de ingentes recursos naturales, y cuando su acción implica todo un ecosistema, cientos y hasta miles de especies pueden perderse para siempre. Y al perderse especie, se pierde una larga y compleja historia de evolución, difícil de reproducirla. En el caso de los territorios indígenas también se pierde el conocimiento asociado (usos, nombres, aspectos culturales, rituales) a las especies y ecosistemas.

El Ecuador no dispone de estadísticas reales de la deforestación. Es necesario entonces cuantificar técnicamente el recurso forestal existente, y mantener a largo plazo un programa de monitoreo con tecnología de punta que ofrezca un registro multitemporal del fenómeno. El reflejo más visible de esta deficiencia, es la falta de datos reales, o la poca coherencia entre las cifras. Solo a manera de ejemplo se ilustra las estimaciones siguientes:

Cuadro 1. Superficie deforestada según diferentes fuentes

Autor	Superficie deforestada (ha/año)
FAO (1997)	189,000
FAO (1993)	238,000
WRI (1992)	340,000
WRI (1994)	136,000-
SUFOREN (1991)	340,000
INEFAN (1995)	120,000
Amelung & Diehl	106,000
(1992)	306,000
Cabarle et al. (1989)	341,000
Sierra (1996)	15,223

Fuente: Wunder (2001)

La deforestación es uno de los problemas ambientales más serios del Ecuador, tanto o más complejo que la contaminación petrolera en la selva amazónica. Afecta tanto a las tierras de colonos, como a tierras de indígenas. En la región amazónica las tierras de quichuas asentados a los largo de las vías petroleras o nuevas vías son los más afectados; también lo son los territorios de los shuar y en los últimos cinco años los bosques de los huaorani asentados a lo largo de la vía Auca y río Shiripuno. Y en la Costa, lo son los bosques de Esmeraldas que son de propiedad de grupos ancestrales.

Los bosques en territorios indígenas

La constitución de 1998 del Ecuador reconoce el derecho de las nacionalidades y pueblos indígenas sobre sus tierras de posesión ancestral. Su adjudicación en caso de territorios en posesión debe realizarse por parte de la autoridad en forma gratuita.

En el país se han reconocido 13 nacionalidades indígenas, todas son poseedoras de áreas boscosas, aunque aquellas ubicadas en los zonas tropicales húmedas de bajura son las que tienen más

recursos forestales. En el Cuadro 1, se resumen las nacionalidades con sus respectivos territorios en posesión o titulados.

Cuadro 2. Distribución de la tierra de las poblaciones y estado de la propiedad

Nacionalidad (# habitantes)	Estado de la propiedad	Ubicación	Superficie en hectáreas
Awa (3500)	Legalizadas 20,000 ha. Reconocimiento de la posesión ancestral por parte del Ministerio del Ambiente	Carchi, Esmeraldas Imbabura	121,000
COFAN (820)	Legalizadas para Dureno, Duvuno y Sinangóe por 15,813.2 ha Convenio con MAE por 283,700 ha	Sucumbíos	299,513
FECCHE	Legalizadas	Esmeraldas	98,786
FICSH	75 % legalizadas	Morona Santiago	714,278
FINAE	518,180 ha legalizadas; 164,546 en posesión	Morona Santiago y Pastaza	682,726
FIPSE	Posesión	Morona Santiago	181,291
OISE	Legalizadas	Sucumbíos	7,043
ONISE	Legalizadas	Sucumbíos	744
OPIP	Legalizadas		2’000,000
Siona-Secoya	Convenio con MAE	Sucumbíos	127,028
Waorani (2000)	Legalizadas	Pastaza, Orellana, Napo	709,519
Afroecuatorianos	188,384 ha legalizadas y 25,000	Esmeraldas	213,384.5

	en posesión		
Total			5’155.312

Proporcionalmente, los Huaorani son los que tienen la mayor cantidad de bosque por habitante, pues para 2,000 habitantes hay 709,000 ha adjudicadas, y reclaman también el uso del Parque Nacional Yasuní. Los Shuar y Achuar en el centro y sur oriente también tienen importantes áreas boscosas. Y en el caso de los kichuas amazónicos, la distribución de la tierra es muy variable. Así, en Pastaza, la OPIP posee dos millones de hectáreas, donde la mayoría de comunidades son kichuas, mientras que en el Napo hay miles de pequeñas proiedades.

Un caso importante de analizar son los Cofanes asentados en Sucumbíos. Con cerca de 900 habitantes, estos indígenas ocupan 283,700 ha, pero solo el 5.5 % (centros Dureno y Dovuno), les pertenece legalmente, el resto ha sido cedido por el Ministerio del Ambiente para su conservación, uso y manejo, y no pueden ser objeto de manejo forestal, pues esta actividad está impedida por ley en área protegidas.

Oferta maderable de bosques de territorios indígenas

Los bosques producen muchos bienes, pero el producto más visible es la madera. Este es un recurso cuya demanda estará siempre en aumento y por tanto su precio. La madera es el primer bien de consumo y de ingreso para muchos campesinos y por su puesto para muchos indígenas cuando abren la selva para establecer un cultivo, un pastizal y hay una vía disponible. Pero, en el peor de los casos, la madera es un desecho de la conversión del bosque cuando no hay caminos o vías de extracción.
Los colonos mestizos han sido los que más han incursionado en la extracción maderera, pero, los indígenas poco a poco se van incorporando. La extracción, por lo general, se realiza al margen de ley y de la técnica, y su práctica, está supeditada a necesidades inmediatas, y por tanto, muy relacionada con ciertas épocas del año. En Esmeraldas, por ejemplo, los Chachis cortan madera

regularmente todo el año, pero con mayor intensidad en diciembre, semana santa y e inicio de clases.

Como se ha anotado, las tierras en posesión o en propiedad de los indígenas, suman alrededor de 5.1 ha. Si de esta cifra, se descuenta un 30 % como zonas protectoras (por cursos de agua, pendientes), áreas agropecuarias y aquellas que corresponden a áreas protegidas estatales, quedan 3.3 millones de ha, es decir un 44 % del total nacional de los bosques productores, lo que demuestra que los indígenas poseen la mayor riqueza forestal del Ecuador, tomando en cuenta, que además, sus tierras se ubican por debajo de los 1,500 m de altitud, y no sobre los declives andinos que por su naturaleza son básicamente bosques protectores.

Para estimar la oferta potencial de madera del país y de los territorios indígenas, hay que considerar el incremento de la masa forestal de Ecuador calculada en 1.13 m^3/ha (FAO-INEFAN, 1995). Adicionalmente, bajo criterios de buen manejo forestal, no es recomendable sacar el cien por ciento del volumen, sino máximo un 60% (ver Palacios, et al. 2003; Comafors/IPS 2001). Con estas consideraciones una aproximación de la oferta maderable de los bosques productores del Ecuador y de los territorios indígenas contenidos allí sería:

Cuadro 3. Oferta potencial total de madera para el Ecuador

Tipo de bosque	**Bosque Productor (mill. de ha.)**	**Área aprovechable (mill. de ha.)**	**Rendimiento (m^3/ha./año)**	**Oferta total bajo manejo (mill. m^3/año)**
Bosque nativo país	7.4	4.44	1.13	5.02
Bosque nativo indígena	3.3	1.98	1.13	2.23

Ahora bien, la mayoría de los pueblos indígenas manifiestan su

interés en mantener las áreas boscosas, y aunque este postulado no siempre se cumple. Es común ver que una vez que hay una vía disponible, empieza la extracción de la madera. Esto sucede, por ejemplo, en todo el territorio chachi, en las vías nuevas que se están internando hacia los territorios shuar entre Macuma-Taisha, a lo largo de la vía Auca y del río Shiripuno en territorio Huaorani. Es decir, una vez que hay una vía disponible, la necesidad es más grande que la voluntad de proteger. Y en este caso, sería más saludable que las comunidades indígenas participen del manejo *occidental* cuando su interés sea sacar madera, y practiquen más sus conocimientos ancestrales cuando su propósito sea obtener otros productos del bosque.

Es importante advertir la seria intención de algunas comunidades de establecer reservas comunales en amplios territorios. Si a ello se suma, la falta de vías de extracción, la afecta la oferta maderable en los próximos años podría disminuir considerablemente.

En cuanto a los aspectos técnicos, los indígenas sólo han podido acercarse a la técnica con el apoyo de la cooperación internacional. Los casos más relevantes son:

Cuadro 4. Resumen de los principales proyectos forestales indígenas con apoyo externo

Comunidad/ Nacionalidad	Apoyo de	Tipo de manejo	Estado actual de la operación
Awa	ODA, WWF, DED, USAID (CAIMAN), Altropico, Jatun Sacha	Comunitario o a nivel de fincas	En ejecución: 1,300 ha con planes de manejo, Una evaluación para certificación forestal
Comunidades chachi y negras, Río Cayapas	USAID/CARE (Proyecto SUBIR), Jatun Sacha	Comunitario o a nivel de fincas	Paralizada 15,000 ha con planes de manejo Una evaluación para

			certificación forestal
Capulí	GTZ	Comunitario	En ejecución: 110 ha con planes de manejo
Shuar, Morona Santiago	USAID/CARE (PSUR), Jatun Sacha	Fincas	En ejecución: 122 PAFSi que suman 1,300 ha, 72 programas de corta
Shuar de Morona Santiago	GTZ, DED, SFA	Comunitario, familiar	En ejecución: 70 PAFSi y Programas de Corta que suman 700 ha

Por otro lado, al ser los bosques nativos tan complejos y ricos, ofrecen ingentes recursos, algunos de los cuales son llevados por campesinos e indígenas al mercado, algunos tan esporádicos como es su producción natural. Es difícil medir la magnitud de este aporte, pero sin duda, en ciertas poblaciones su participación es apreciable. Destacan, por ejemplo los mercados de Coca, Tena, Puyo, Macas y Sucúa en la Amazonía.

A nivel de productos, se extraen del bosque fibras (piquigua, rampira, damagua), látex (sangre de drago), frutos (uva de monte, morete) y diferentes productos de fauna (pieles). No obstante, hasta ahora no se han considerado dentro del manejo forestal en el país.

El producto no maderable que mayores ingresos ofrece en el país es la paja toquilla, alrededor de 10 millones de dólares por año, pero este un producto de chacras o vegetación secundaria. En realidad, hay pocos productos con oferta y demanda importante que proviene del bosque primario.

Los valores ambientales de los bosques

En la última década se ha hablado de la necesidad de reconocer los diversos valores del bosque, en especial de aquellos llamados servicios ambientales. Entre éstos destacan la captación de carbono, el agua, la belleza escénica y la biodiversidad. Los tres primeros permiten una cuantificación relativamente fácil, no así el tercero. Comafors/IPS (2001) estiman que la demanda nacional de agua para el sector doméstico y de hidroenergía es de 4.7 millones de m^3, y que el valor del recurso hídrico en función del bosque es de $0.01/$m^3$, lo que equivale a un aporte de $47.7 millones al año.

En cuanto al carbono, la misma fuente refiere una fijación de 3 tm/ha/año a un precio entre $5 y $10/tm. Estas cifras parecen elevadas, de acuerdo a la realidad actual, sin embargo a manera de ejercicio, los bosques indígenas, podrían generar ingresos entre 21 a 42 millones de dólares, descontando un 15 % por efectos de conversión del bosque.

Referente a la belleza escénica, los achuar con Capawi, los Kichuas del Napo con Ricancie y los cofanes de Zábalo son ejemplos, donde se hace ecoturismo y se aprovecha de los recursos pasajísticos, de la flora, fauna y cultura, pero en general las operaciones rinden poco.

Con respecto a biodiversidad, es difícil la valoración, pero para los indígenas tiene un valor particular, porque a través de miles de años, esa biodiversidad les ha permitido vivir. Y en este contexto, son las plantas medicinales, el recurso más importante. Sendos estudios (ver Ríos & Pedersen, 1997) muestran el uso que los pueblos y comunidades indígenas dan a las plantas. Se estima que el 90% de las plantas medicinales (sus partes, compuestos y productos) que son vendidas en los mercados nacionales e internacionales, son silvestres, las cuales aportan unos 84 millones de dólares (valor estimado de exportación referencial) por año (Buitrón, 1999, citado por Comafors/IPS, 2001). Obviamente gran parte de esas plantas medicinales provienen de territorios indígenas.

La participación de los indígenas en el sector forestal

Como cualquier otro sector productivo, el forestal incluye varias líneas de trabajo: la investigación, la producción, la industrialización, la política y las leyes, entre otras. Es difícil evaluar la participación de los indígenas en estas actividades, pero es claro, que su participación es muy limitada en la investigación, inexistente en la parte industrial, nula en la política y las leyes, y apreciable en la producción.

Mucha madera, especialmente aserrada proviene de territorios indígenas. En Esmeraldas, la cuenca del Río Cayapas produce por lo menos el 50 % de la madera que se consume en el país y ésta proviene de territorios de chachis y negros, principalmente. Parece paradójico que hoy día, la empresa Arboriente asentada en Puyo se esté abasteciendo de los bosques del noroccidente del país.

En la Amazonía, los grandes productores son los colonos que cuentan con pequeñas propiedades no mayores a 50 hectáreas. Los quichuas tienen una participación importante en Sucumbíos, Napo y Orellana, y en Morona Santiago los shuar.

En los aspectos político-legales, que han sido muy importantes desde 1998 hasta la fecha, la participación de los grandes dueños del bosque ha sido casi nula. No participaron en el proyecto de nueva ley forestal, en la reforma al reglamento a ley forestal vigente, ni en la formulación de las normas para el aprovechamiento de madera. Tampoco participaron en la formulación e implementación del sistema nacional tercerizado de control forestal. En las mesas de diálogo para estos eventos han estado el sector industrial, el ambientalista y el gubernamental.

Pero si la participación de los indígenas en la investigación, en la industria, y en las políticas y leyes forestales ha sido pequeña, debería suponerse que sí han tenido ingresos importantes por la producción de madera, sin embargo no es así. Los ingresos económicos generados por el bosque en Ecuador se aproximan a $ 611.4 millones/año, considerando el aprovechamiento de bienes y servicios (Comafors/IPS, 2001), y aunque la participación de los indígenas en este rubro no se puede precisar, se puede advertir por ejemplo, que en Esmeraldas el índice de pobreza alcanza el 69 %,

justamente en la zona de mayor producción de madera del país (Diario La Hora). En esta zona chachis y negros han estado en el "negocio de la madera" por más de 30 años ¡y siguen pobres!

Las razones que explican esta situación son complejas. Los indígenas están en el inicio de la cadena productiva. Son básicamente vendedores de trozas o madera aserrada, o en casos extremos como los Huoarani del sur de la vía Auca o los chachis de Sabalito son vendedores de árboles o piezas aserradas, sin importar el tamaño ni la especie.

Es complejo explicar las razones que conducen a la situación de desigualdad entre los mayores dueños de los recursos forestales y los compradores de la madera, pero son de diferente orden: financieras, de acceso a la tecnología y al mercado, de capacidades y hasta políticas.

Cuadro 5. Resumen de los aspectos críticos que explican la situación de los indígenas y de los compradores de manera.

Población Indígena: productores	**Compradores de madera: empresarios, intermediarios, comerciantes, industriales**
Escaso o ningún acceso a información	Acceso a información nacional e internacional, uso de internet, contacto con agencias de cooperación y con los entes gubernamentales
Sistemas administrativos y contables deficientes, o inexistentes tratándose de comunidades	Empresas formadas Sistemas contables y administrativos bien estructurados. Conocimiento de las normas tributarias y laborales
Poco conocimiento de la técnica, o si la hay, usualmente con apoyo de proyectos	Profesionales de planta Acceso a tecnología gracias a su capacidad financiera o de reracionamiento
Ausencia casi total de recursos financieros	Capitales propios, o acceso mediante préstamos o cooperación de agencias internacionales (ej. ITTO, ODA), etc.

Venta de la madera, en la mayoría de los casos, para suplir necesidades básicas y urgentes. Poca o ninguna capacidad de negociar	Compra de madera de acuerdo a sus necesidades. Los compradores ponen condiciones: precios, calidad.
Desconocimiento del mercado	Acceso y conocimiento del mercado nacional como internacional. Participación en ruedas de negocios y Ferias
Desconocimiento de los aspectos legales	Pleno conocimiento de leyes, reglamentos, normas forestales
Poca o ninguna participación en la política y en elaboración de instrumentos legales: caso normas para el manejo de bosques	Participación directa en la elaboración de políticas, proyectos de ley, normas, etc. Representación en el gobierno

Una línea adicional de participación de los indígenas, ha sido en su papel de informantes.. Decenas de libros, artículos y otros se han escrito con base a la información por ellos proporcionada: nombres nativos, datos sobre aspectos ecológicos de las especies y sobre el uso. Lo más crítico en este caso, ha sido la entrega de su conocimiento sobre los usos medicinales de plantas y animales, los cuales a menudo han sido aprovechados indebidamente por las empresas, sin reconocer los derechos intelectuales.

Conclusiones finales

- Proporcionalmente, el Ecuador posee todavía una importante superficie de bosques nativos: aproximadamente un 43 % del territorio nacional

- Los bosques nativos del Ecuador suman 10.6 millones de ha: 3.2 millones ha son de protección y 7.4 millones ha son de producción.

- Los territorios indígenas ocupan alrededor de 5.1 millones de ha, de las éstas por lo menos 3.3 millones se clasifican como bosques productores.

- Los indígenas han tenido poca o ninguna participación en sector forestal, lo han hecho básicamente como proveedores de materias primas.

- Los chachis y negros de Esmeraldas, son los más viejos madereros del país, pero pese a que llevan 30 años en el "negocio de la madera" ¡siguen pobres!

Referencias bibliográficas

Buitrón, X. 1999. Uso y comercio de plantas medicinales, situación actual y aspectos importantes para su conservación. Publicado por TRAFFIC International. Julio 1999.

COMAFORS/IPS (2001). El bosque en el Ecuador, una visión transformadora para el desarrollo y la conservación. Quito, Ecuador.

FAO-INEFAn. 1995. Estrategia del PAFE para el desarrollo sustentable de la industria forestal del Ecuador. Documento de trabajo. Quito, Ecuador

Fundación Jatun Sacha. Manejo Forestal Psur. Base de Datos. Quito, Ecuador.

Palacios, W. A., N. Jaramillo & D. Thomas. 2003. Guía para elaboración, aprobación y ejecución de un Plan Sencillo de Manejo Forestal (PSMF) para fincas. Quito, Ecuador.

Ríos, M. & H.B. Pedersen. 1997. Uso y manejo de recursos forestales. Memorias de Segundo Simposio Ecuatoriano de Etnobotánica y Botánica Económica. bya Yala. Quito, Ecuador.

Servicio Forestal Macas. 2004. Sistema IKIA.

INEFAN - OIMT Estrategia para la industria sostenible de la madera en el Ecuador. Resumen del informe final. Mayo 1994.

World Conservation Monitoring Centre - World Wildlife Fund.1996. Mapa de Fronteras Boscosas.

Wunder S. Deforestation and economics in Ecuador: A synthesis. Forestry Discusion. Paper 35, Royal Veterinary and Agricultural University, Copenhagen. January 2001

LA AUSENCIA DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES EN LA LEGISLACIÓN FORESTAL Y AMBIENTAL ECUATORIANA

Carla Cárdenas
Ecuador
ccárdenas@ceda.org.ec/carlaximenac@yahoo.com

Desde el punto de vista ecológico–económico los servicios ambientales que presta un ecosistema deben ser retribuidos y conservados; las tasas son los únicos tributos que reconocen un servicio y retribuyen por él. En el país no hay un marco legal específico para generar tasas en función de servicios ambientales, pero si lo hay para las tasas en consideración a los servicios que presta la Municipalidad o el Consejo Provincial a la sociedad, y es allí, en esta relación servicio seccional y tasa, en la que se puede encontrar alternativas para crear estos modelos de pago por servicios ambientales.

Con la aprobación del Proyecto de la Ley que Protege la Biodiversidad en el Ecuador, habrá un marco legal definido, y la posterior reglamentación para los sistemas de pago por servicios ambientales, que permitirán enfrentar los siguientes problemas que los modelos creados han enfrentado en la actualidad:

- La legislación no reconoce los servicios ambientales de manera independiente y tampoco como parte esencial de los servicios públicos.
- No existe una valoración económica estandarizada de los servicios ambientales.
- No es factible determinar la propiedad del servicio ambiental (Estado o particulares) en su relación con la propiedad.
- Los servicios ambientales no tienen jurisdicción política (un servicio ambiental puede estar en varios cantones), las tasas necesariamente sí.

La legislación nacional y local no toma en cuenta a los servicios ambientales como parte activa de la provisión de bienes que garantizan la calidad de vida a los ciudadanos/as. Ni la Constitución Política, ni la Ley de Gestión Ambiental, ni las Leyes del Régimen

Seccional Autónomo los hacen constar expresamente, lo que puede ocasionar problemas en su aplicación y diversas interpretaciones, a conveniencia, de su existencia y utilidad.

La Ley de Gestión Ambiental confunde en el Art. 38 las tasas con las multas, las primeras con un carácter retributivo, las otras con carácter sancionatorio; da a entender que la intención del artículo es definir las competencias de las Municipalidades en el ámbito tributario ambiental.

Actualmente la Constitución habla solamente de incentivos en su Art. 89 y la Ley de Gestión ambiental también lo hace en este sentido (Art. 35 y 38), ésta última concede la facultad de imponer tasas como también lo hacen las Leyes orgánicas de administración seccional para los Municipios y los Consejos Provinciales.

Lo que se ha hecho frente a esta situación es internalizar los costos de los servicios ambientales en el costo de un servicio público como el agua, es por esta razón que los servicios ambientales van estrechamente ligados con el servicio y consecuentemente con la tasa que se paga por él.

La Ley de Régimen Municipal tampoco toma en cuenta a estos servicios ambientales; el Art. 398, limita el cobro de tasas sobre los siguientes servicios:

a) Aferición de tasas y medidas; b) Aprobación de planos e inspección de construcciones; c) Rastro; d) Agua potable; Luz y fuerza eléctrica; e) Matrículas y pensiones escolares; f) Recolección de basura y aseo público; g) Control de alimentos; h) Habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales; i) Servicios administrativos; j) Alcantarillado y canalización; k) Otros de naturaleza semejante a los antes mencionados.

Desde un análisis científico- ecológico la existencia de muchos de estos servicios depende de los servicios ambientales, pero no todos. El caso más concreto es la provisión de agua potable y su relación con el páramo generador de agua, pero no se ha definido ¿que pasaría con otros servicios ambientales si no existe una relación directa?

La valoración de los recursos naturales no se ha hecho en el país, este hecho facilitaría la creación de modelos de pago por servicios ambientales. Las políticas y estrategias para la biodiversidad establecen como una estrategia la de la generación de cuentas nacionales sobre biodiversidad, que todavía no se ha dado en el país a pesar de los esfuerzos de varias organizaciones. Esta valoración de los recursos naturales exigiría una coordinación interinstitucional estatal y privada y una cantidad considerable de fondos para llevarlo a cabo. Más allá del esfuerzo nacional es posible generar una valoración local de los recursos naturales.

La Constitución y la legislación no mencionan la necesidad de valorar los servicios ambientales.

Los servicios ambientales son servicios que presta la biodiversidad, por lo tanto estos servicios son bienes nacionales de uso público que no están sujetos a venta o cualquier tipo de gravamen; pero ¿qué pasa con la propiedad en la que se generan estos servicios ambientales? Y entonces ¿quién tiene derecho a cobrar?

Solamente el Estado, que incluye a los Municipios y Consejos Provinciales, pueden realizar estos cobros pues los servicios ambientales como se explicó anteriormente son bienes nacionales de uso público. Si se considera que un ecosistema que está en determinada propiedad privada provee servicios ambientales se puede:

- Respetar la propiedad pero con limitaciones de uso a través de declaratorias de protección bajo alguna categoría establecida en la Ley o establecidas en Ordenanzas locales.
- El Gobierno seccional o el Estado puede recurrir a la expropiación de los inmuebles, por considerarlos de utilidad pública.
- Negociar y buscar la participación en la conservación de los propietarios/as privados.

En virtud de que existen personas que participan en el mantenimiento de los servicios ambientales, o que son propietarios del terreno donde se origina el servicio, lo ideal es que los municipios les retribuyan con una cantidad económica que pueda garantizar su supervivencia o sus ingresos frente a los ingresos que

podrían obtener de la explotación del sitio. Esta retribución económica debe ser justificada legalmente, Los Municipios han creado cuotas de participación en el fondo ambiental, a través de Convenios de participación económica y social con los propietarios de los bienes.

Cuando los Gobiernos seccionales crean estos modelos se encuentran con que no necesariamente los servicios ambientales que les benefician están dentro de su jurisdicción, ya que los ecosistemas tampoco tienen jurisdicción. Se vuelve, entonces, necesaria la concertación de las autoridades seccionales y el diseño de modelos creativos (Convenios de asociación, Acuerdos de Trabajo) que beneficien a los involucrados. La participación económica es un aspecto clave, tanto para quien cobra la tasa por el servicio como para el cantón (o provincia) que provee el servicio.

Para el desarrollo de estos modelos los Municipios también han tenido que pasar por varios inconvenientes, entre los que podemos mencionar: el procedimiento efectuado para el cobro; las instituciones del Estado como sujeto pasivo (que paga por un servicio); el procedimiento para la creación de un tributo; la competitividad y el incremento de costos en los productos y servicios:

En algunas municipalidades se calcula el monto de una tasa en función de otro servicio, está manera de calculo ha sido declarada inconstitucional porque el cobro no se relaciona con el servicio prestado. Por ejemplo en Quito para hacer el cobro de la tasa de basura se lo calculaba mediante el monto del 5% sobre el costo de la tasa de agua potable por cada usuario. El cobro (más no el cálculo) puede hacerse utilizando la estructura administrativa de otro servicio. Por ejemplo: la tasa del seguro contra incendios se cobra en la planilla de luz.

En varias ocasiones las instituciones estatales se negaban a pagar tributos al Estado, más con las reformas a la Ley de Régimen Municipal, Art. 397, como Ley Orgánica (superior a las demás) establece la obligación de las Instituciones Públicas de pagar las tasas por el pago de los servicios públicos que otorguen las Municipalidades y sus Empresas. Esto se justifica porque se están haciendo acreedores de un servicio, como por ejemplo la luz y el

agua. Es decir mientras los impuestos ambientales se encuentren bajo un servicio general, no habrá problema para el cobro. El problema existe cuando se trata de impuestos, ya que estos no están vinculados a un servicio local necesariamente, las instituciones públicas se rehúsan a pagar y los presupuestos o partidas presupuestarias de éstas no contemplan el pago de impuestos ambientales.

Existen varios problemas de aplicación de las normas de incentivos tributarios ambientales, porque se han dado bajo características procedimentales erradas. Por ejemplo: la inconstitucionalidad de la Ordenanza que impone la tasa de recolección de basura en el Municipio Metropolitano de Quito, que radica en haber omitido el dictamen favorable del Ministerio de Economía y Finanzas. En la jurisprudencia de casación sobre el caso (Gaceta Judicial. Serie 16 No.4) se ratifica la competencia de la Municipalidad en el tema, y además detecta la omisión del requisito mencionado.

En el marco de dolarización y de modelo neoliberal aplicado en el país, el establecimiento de tasas e impuestos, ocasiona el incremento de los costos en los productos y servicios que afectan al consumidor y a la capacidad nacional de competir.

La competitividad es un aspecto importante para poder vender, exige alta calidad y bajo precio, lo que significa que no siempre es conveniente cargar un costo adicional a los productos y servicios, como una tasa o un impuesto. Todo esto se agrava en nuestro país por la indisciplina fiscal, y por la entrada de productos de contrabando de menor precio. Este costo adicional es cargado, de manera general, al consumidor, lo que también ocasiona un proceso inflacionario, e incluso puede ocasionar el aparecimiento de un “mercado negro” de productos.

En el tema de competitividad otros países como los EE.UU. y los países europeos mantienen subsidios estatales importantes que bajan los precios de los productos; resulta muy difícil para los países latinoamericanos establecer subsidios por la débil situación económica estatal. El mercado europeo, tiende a ser responsable y solidario con el medio ambiente, lo que da ciertas ventajas al sistema tributario que busca asumir costos ambientales. Un ejemplo de ello es los mecanismos para racionalizar los precios como los

“sellos verdes”.

Estos aspectos nos facultan a pensar en que los modelos de pago por servicios ambientales deben considerar estos análisis y otros importantes a la hora de diseñarlos, por lo que las fortalezas deben estar manifestadas en el diseño y análisis de los organismos ejecutores.

VI. MEXICO

15 AÑOS DE CERTIFICACIÓN FORESTAL EN BOSQUES COMUNITARIOS

Lic. Fernando José Montes de Oca Domínguez*

*Presidente del "Instituto Mexicano de Derecho Forestal Ambiental", A.C.
Secretario General del V Congreso Iberoamericano de Derecho Forestal-Ambiental. México 2005
Miembro del Consejo Internacional por México de IUFRO.
Coordinador Adjunto del Grupo 6.13.01 de IUFRO de Derecho Forestal-Ambiental Iberoamericano.
fernandomontesdeoca@imdefac.com.mx

1. INTRODUCCIÓN

Los bosques, selvas, zonas áridas y semi áridas, son vitales elementos de estabilización de suelo y su fertilidad, conservación de ciclos del agua, regulador del clima, depositarios de especies, material genético, captura de carbono, belleza escénica y eco turística, cuyo empoderamiento, como fortalecimiento y autogestión de las comunidades, requiere plan de manejo, criterios de ordenamiento integral del territorio, regulación jurídica, supervisión, evaluación, informes, procesos transparentes, extensionismo, participación, acreditación, certificación, concertación y resolución de conflictos.

El capitalizar valores ambientales, económicos, sociales y culturales, de los bienes y servicios que aporta una cuenca hidrográfica, como fuente de amplia gama de artículos de subsistencia, para la población rural, mejora la calidad de vida y alivia la pobreza. De ahí la importancia estratégica del desarrollo forestal sustentable que considera a dueños y poseedores agroforestales, impulsa, apoya y promueve aprovechamiento racional, conservación, restauración y reconversión productiva competitiva e integra cadenas de maderables y no maderables, en diversos eslabones: silvicultura, producción, transformación con valor agregado y comercialización. Misma que fortalece la

capacidad empresarial comunitaria, conquista mercados internos y externos, beneficia al que realiza actividades forestales: viverista, recolector de semilla, reforestador, transformador de madera, productor de muebles, comercializador de productos, prestador de servicios profesionales, todos articulados a través de alianzas estratégicas que es garantía de un mejor posicionamiento en el mercado.

2. 15 AÑOS DEL CONCEPTO DE CERTIFICACIÓN FORESTAL

Organizaciones de la sociedad civil con presencia multinacional, generaron en 1989 la idea de un proceso de certificación del bosque que, en solo **15 años**, se convierte gradualmente en una tendencia internacional de cambio cultural. Sobre todo, en el contexto de los negocios de la industria forestal y en el impulso emprendedor del manejo silvícola comunitario. Su promoción en **México** es política contenida en el **Programa Nacional Forestal 2001-2006** y el **Programa Estratégico Forestal 2025** (consultar en www.conafor.gob.mx). .

El mercado de madera certificada, sobre todo en Europa, crece a ritmo exponencial al impulsar su importación y exportación las asociaciones de productores e industriales madereros respaldados por diversas organizaciones civiles. **La certificación, constituye un campo de oportunidad para más de 250 millones de comuneros que viven en las zonas forestales del mundo,** dependen de los bosques para su quehacer diario y precisan para el acceso a sus recursos, apoyo técnico, financiero, comercial y organizativo. En México, más de 1000 comunidades, están manejando sus propios bosques para la producción comercial de madera, siguiendo modelos de autogestión participativa y diferentes niveles de control de los procesos productivos. Sus logros se encuentran a la vanguardia de la nueva tendencia mundial de devolver los derechos sobre los bosques y la responsabilidad del manejo forestal a comunidades locales. Son numerosas las Empresas Forestales Comunitarias (EFC) que obtienen el reconocimiento internacional y la certificación por la calidad del buen manejo forestal.

Por **certificación forestal** se entiende**:**

1. "...la acreditación, normalmente mediante un sello que se puede conceder a los productos finales de las industrias de la madera y

otros productos forestales, de su proveniencia de montes gestionados de forma sostenible. Implica una doble certificación: por un lado, se controla la propia gestión y, por otro, la cadena de comercialización, transporte y transformación industrial..." [31]

2. *"...un proceso con enfoque normativo mediante el cual se inspeccionan y evalúa la calidad de la gestión forestal para determinar si los bosques se manejan de acuerdo con un conjunto de principios, criterios e indicadores previamente definidos y consensuados..."* [32]

3. "...que los productores forestales se sometan voluntariamente a una evaluación externa de sus aprovechamientos forestales, que verifica si la realizan de manera sustentable. Es realizada por entidades externas e independientes, con base en estándares internacionales que engloban aspectos ambientales, sociales y económicos..." [33]

4. "*...un método en el cual una tercera parte imparcial proporciona un documento escrito que indica el producto, proceso o servicio que satisface ciertos requisitos o criterios preestablecidos, los cuales deben estar indicados en forma de normas que sirven de base, permite su comprobación y están sujetos a auditorias..."* [34]

3. ORIGEN INTERNACIONAL.

La inquietud social por la naturaleza única de los ecosistemas forestales, como proveedores de servicios vitales, el impacto ambiental de la deforestación, la conversión de tierras forestales a otros usos y el ritmo alarmante de pérdida mundial de bosques se hace más consciente con las recomendaciones internacionales. En la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972, eje del pensamiento moderno sobre el medio ambiente y el desarrollo, puso énfasis en la necesidad de contar con políticas acertadas para el uso de la tierra y de los bosques e introducir la planificación de la gestión forestal. En 1987 el Proceso de Montreal relativo a las

---

[31] TOLOSANA ESTEBAN, Eduardo y otros. *El aprovechamiento maderero.* Coedición Fundación Conde del Valle de Salazar y Ediciones Mundi Prensa. Madrid. España. 2000. p. 518.
[32] TAMARIT URÍAS. Juan Carlos. *El panorama de la certificación forestal.* Revista Forestal XXI. Vol. 5 No. 6. 2002. México. p. 42.
[33] PROCYMAF. *Gestión comunitaria para el uso sustentable de los bosques.* Informe final. CONAFOR. 1ª Edición. México. 2003.
[34] RÍOS RODRÍGUEZ, Ricardo. *Notas sobre el manejo forestal en México.* Revista Forestal XXI. Vol.7 No. 1. 2004. p. 14.

sustancias que agotan la capa del ozono; la “Ronda Uruguay” del GATT. En 1990 se establece la eficiencia ecológica como una meta para la industria y un grupo de usuarios de la madera, comerciantes, organizaciones ambientales y de derechos humanos se reunieron en California (EUA) para discutir cómo podrían combinar sus intereses a favor del mejoramiento en la conservación forestal y la reducción de la deforestación. Se confirma la necesidad de un sistema creíble y honesto para identificar bosques bien manejados como fuente aceptable de productos.

A raíz del análisis histórico, realizado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre para la Tierra) de Río de Janeiro en 1992, se presentó el cierre de los mercados europeos para productos tropicales provenientes especialmente de América Latina. La justificación era que en dichos bosques había la mayor deforestación por falta de practicas adecuadas de manejo y aprovechamiento forestal, a este proceso se le denomino “*boicoteo de los productos maderables procedentes del trópico”*.

Posteriormente varias organizaciones relacionadas con el sector forestal, ONG ambientalistas, sindicatos de trabajadores y académicos trabajan en la construcción de una figura que le permita al consumidor, a través de un logo, conocer la procedencia del producto y el desempeño de las actividades adelantadas en su elaboración y de esta manera, revertir el boicoteo que traía consecuencias sociales y económicas para las comunidades que dependían de los bosques. Sin embargo, la proliferación de sellos existentes en el momento podía constituir un problema para posicionar la Certificación Forestal. Entonces se promueve un sello diferencial que involucra no solo aspectos ambientales, sino también sociales y económicos relacionados con el manejo forestal.

Se crea en 1995 el Consejo Empresarial mundial para el Desarrollo Sostenible; Río + 5 en 1997, donde se revisa la implementación de la Agenda 21; el Proceso de Helsinki; en 1997 las negociaciones del Protocolo de Kyoto al Convenio marco de las Naciones Unidas sobre los cambios climáticos (UNFCCC) que puede tener un gran efecto en el sector forestal y la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible (WSSD) Johannesburgo, Sudáfrica, en 2002.

En el XII Congreso Mundial Forestal (CFM) que se verificó en Québec del 21 al 28 de septiembre de 2003, ante representantes de más de 140 países, la CONAFOR promovió asumir como asunto de seguridad nacional los bosques y el agua. Y un programa de 12 puntos el 5 es:" *fomentar la certificación de procesos y otros factores para mejorar la competitividad del sector forestal."*

Son múltiples los esfuerzos realizados para impulsar procesos orientados al manejo sustentable de los bosques, conservar biodiversidad, elaborar indicadores nacionales para el debido seguimiento político, normativo e industrial, que deben ser científicamente pertinentes, técnicamente viables, económicamente razonables y contar con un mecanismo coherente para medir y evaluarlos de manera fiable. En el ámbito legislativo, se establecen normas reguladoras de aprovechamientos o recomendaciones, que constituyen "Prácticas de Buena Gestión" o BMP, de "Best Management Practices".

4. SISTEMAS INTERNACIONALES Y OBJETIVO AL 2005.

Los sistemas internacionales de certificación más importantes y actualmente operativos, son compatibles ya que tienen objetivos comunes al centrar la atención sobre la calidad de la gestión de los bosques, más que en la calidad de los productos forestales, favorecer la tendencia creciente a definir que las normas de producción apunten a un manejo forestal sustentable que combine, con igual importancia, las variables económica, ecológica y ambiental.

a) Una de las iniciativas con mayor repercusión en el sector forestal a sido el Sistema de Gestión Ambiental (SGA) como una de las certificaciones de la serie 1400 de la Organización Internacional de Normalización (ISO) en 1996, para el manejo de sistemas ambientales en la industria con el aval EMAS (Eco-Management and Audit Scheme), basado en normas de la Unión Europea que proponen como mecanismo de control la transparencia en la información, en la creencia de que el conocimiento de estos datos forzará a mejorar los perfiles ambientales de las empresas, exige su inspección y certificación por terceros imparciales y, sobre todo las propuestas que intentan ser más específicamente forestales, con objetivos no sólo legales, sino además acordes con las ideas de grupos interesados en la gestión forestal. La Certificación es un

procedimiento voluntario mediante el cual un tercero (certificador) otorga garantía escrita que un producto, proceso o servicio está en conformidad con los requisitos especificados y reconocidos por la sociedad (Definición ISO).

b) En Septiembre de 1993 en Toronto (Canadá) 130 representantes de todo el mundo reunidos para la Asamblea Fundadora del Consejo de Administración Forestal (Forest Stewardship Council) acuerdan la insignia FSC para etiquetar productos. De 1994 a 1996, los Miembros Fundadores desarrollaron un conjunto definitivo de Principios y Criterios y en 1996 mediante una votación acordaron y aprobaron los Estándares de Certificación Forestal junto con los Estatutos para el FSC. Financiada por donaciones de fundaciones privadas: Ford, Mac Arthur, W W F- Holanda, UICN- Holanda y SSNC (Sociedad Sueca para la Conservación de la naturaleza); la Comunidad Europea; de gobiernos como Austria, Holanda y México, suscripciones de afiliados y cuotas de acreditación. Su misión es apoyar la gestión ambientalmente responsable, socialmente beneficiosa y económicamente viable de los bosques del mundo. Desarrolla sus actividades en Oaxaca, México, y está formado por representantes de grupos sociales, de comerciantes de madera, organizaciones de pueblos indígenas, grupos comunitarios de forestales y organizaciones certificadoras de productos forestales en todo el mundo. De acuerdo a su página, para noviembre de 2003, registra los siguientes datos 39,865,959 millones de hectáreas certificadas, en 57 países con 560 certificados extendidos. Existen dos tipos de certificación:

De Unidad de Manejo Forestal (UMF): se evalúa el plan de manejo, todas las actividades que están relacionadas con el aprovechamiento forestal, desde las técnicas empleadas hasta las relaciones laborales (empresa - trabajador), legalidad de las operaciones forestales y tenencia de la tierra.

De la Cadena de Custodia (CoC): proceso que permite identificar a través de la cadena de mercado que un producto maderable o no maderable, es parcial o totalmente elaborado con materia prima proveniente de un bosque (UMF) certificado. La fuente del producto es verificada provenga de fuentes certificadas y sean elegibles para portar la Marca Registrada del FSC, la madera tiene que ser seguida desde el bosque y a través de todos los pasos del proceso

de producción hasta su llegada al usuario final. Solo cuando este seguimiento ha sido verificado de manera independiente, el producto es elegible para portar la marca registrada del FSC.

c) En mayo de 1998, promovido por la Confederación Europea de Propietarios de Monte Privado (CEPF) surge la iniciativa PEFC Pan-European Forest Certification www.pefc.org, como sistema de certificación adaptado a la realidad europea y como sistema alternativo para así evitar el monopolio que crearía la existencia de un único sistema. Dicho sistema se presentó en Paris en junio de 1999, con la adhesión de 14 países europeos;

d) Sistema Estadounidense (Sustainable Forestry Boureau SFB);

e) Sustainable Forestry Initiative (SFI) www.afandpa.org

f) Canadian Standard Association (CSA) y la Canadian Sustainable Forestry Certification Coalition www.sfms.com

En los casos forestales, una posibilidad se limita a certificar que la gestión realizada en el bosque es sostenible bajo enfoques sociales, económicos y ecológicos. Otra es extenderla a la cadena productiva, para que el mercado premie productos obtenidos en procesos posteriores de transformación, comercialización, distribución o transporte que se realizan sobre la base de los criterios establecidos para la cadena de custodia (Chain of custody).

"...En enero del 2002, el mundo tenía 109 millones de hectáreas de bosques certificados. Eso era el doble de lo que tenía en el 2001 y casi cuatro veces más que en 1999. Más o menos el 2.8 % de los bosques del mundo están certificados. USA tiene 8.7% de sus bosques y Europa 5.7%. Las otras regiones tienen apenas un 0.5% de sus bosques certificados. Sólo el 8% de todos los bosques certificados están en Asia, África y América latina. El 53.6% de la superficie forestal certificada en el mundo es de propiedad privada, 43.4% propiedad pública, y sólo 1.3 es de propiedad comunal..." [35]
"...El objetivo del Banco Mundial y del Fondo Mundial para la

[35] KAIMOWITS, David. *La certificación simple y llanamente.* Revista Forestal XXI. Vol. 6 No. 1. 2003. México. p. 14.

Naturaleza es tener 200 millones de hectáreas certificadas para el 2005..." [36]

5. ASPECTOS LEGALES EN MÉXICO

Al ser una iniciativa privada voluntaria y herramienta alternativa de promoción de manejo forestal sustentable, la participación de los gobiernos radica en apoyar y vigilar, las actividades de los esquemas de certificación que, se enmarcan en una tendencia global, de los grandes consumidores de productos forestales que demandan cada vez con mayor insistencia que éstos provengan de aprovechamientos sustentables y es previsible que todo el comercio mundial de madera esté condicionado a mecanismos de certificación.

En la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable de México, se indica:

*"...*Art.3. *Son objetivos específicos de esta Ley: XIV. Estimular las* ***certificaciones forestales*** *y de bienes y servicios ambientales, tomando en consideración los lineamientos internacionales correspondientes;*

Art. 29. El desarrollo forestal sustentable se considera un ***área prioritaria*** *del desarrollo nacional, y por tanto, tendrán ese carácter las actividades públicas o privadas que se le relacionen.*

Art.32. Son criterios obligatorios de política forestal de carácter social, los siguientes: III. La participación activa por parte de propietarios de predios o de industrias forestales en los procesos de promoción de ***certificación del manejo forestal y de la cadena productiva****..."*

A través de los programas de atención sectorial de la CONAFOR, se dirigen medidas que incentivan a productores a mejorar sus prácticas de manejo forestal y puedan acceder a la certificación. Se estima que 80% de bosques y selvas son propiedad comunal y concentran a 12 millones de habitantes, 5 millones pertenecen a grupos étnicos.

---

[36] TAMARIT URÍAS. Juan Carlos. *El panorama de la certificación forestal.* Revista Forestal XXI. Vol. 5 No. 6. 2002. México. p. 42.

Un mecanismo de verificación puede ser también un instrumento de complemento a la acción gubernamental para asegurar el cumplimiento de la normatividad. En 1992, se inició en México la certificación del Manejo Forestal Sustentable (MFS) que se define como: *"... la toma de decisiones integradas y coordinadas dirigidas a la utilización de los recursos forestales con el fin de cubrir las necesidades sociales, ecológicas, económicas, culturales y espirituales de las generaciones presentes y futuras por productos forestales y servicios..."*

Su historia, muy reciente, se inicia como un esquema atractivo de verificación y acreditación, subordinado al marco regulatorio vigente en materia ambiental en general y en recursos forestales en particular, surge como un mejor camino y potente fuerza motriz por derecho propio. Se otorgó en 1993 el primer certificado, en Quintana Roo, hasta el 4 de noviembre de 2003, eran 31 certificados con 562,052. El recorrido de estos procesos es muy largo. Se necesitan muchos años para consolidarse y no están exentos de la presión y la acción constante de muchos sectores de la sociedad.

En el **"Programa para la Competitividad del Sector Forestal"** que el Ing. Alberto Cárdenas Jiménez presentó al Presidente Fox y a la Secretaría de Economía, el 19 de agosto del 2003, siendo aprobado como el 13º. Programa Nacional, se propone como la segunda, de las once, estrategias prioritarias: alcanzar los niveles adecuados de productividad en la industrialización de la materia prima y como cuarta línea de acción: promover sistemas de mejora de calidad, gestión ambiental y su certificación.

6. PROYECTO DE CONSERVACIÓN Y MANEJO SUSTENTABLE DE RECURSOS FORESTALES EN MÉXICO (PROCYMAF)

Con esa orientación, desde 1997, el **Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales en México** (PROCYMAF), financiado parcialmente con recursos del Banco Mundial y ahora a cargo de la CONAFOR, ha sido punto de lanza, al brindar elementos de asistencia técnica especializada y capacitación para que 599 ejidos y comunidades forestales de Guerrero, Jalisco, Michoacán y sobre todo en Oaxaca, de 1998 a 2003, iniciaran un proceso de desarrollo local y manejo integral de sus recursos. Para darle continuidad, del 2004 al 2007, opera una

segunda fase, bajo el rubro de **Programa de Desarrollo Forestal Comunitario** y atenderá adicionalmente a ejidos y comunidades de Durango y Quintana Roo, a partir de la demanda, sustentada en la decisión de sus asambleas generales y respaldada por el apoyo técnico de expertos que actúan en el sector. Deben cumplir con criterios de elegibilidad para mejorar el manejo de sus recursos forestales bajo esquemas de silvicultura comunitaria que generen procesos de desarrollo local.

La certificación que promueve el PROCYMAF, la realiza el **Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible**, AC (CCMSS), con fundamento en los criterios e indicadores desarrollados por el Consejo de Manejo Forestal (FSC). Las 24 unidades de producción que apoyó representan un área de 147,314 ha, el 22% de la superficie nacional certificada y la producción anual promedio de madera en estos predios representa alrededor del 15% de la producción de madera certificada en el ámbito nacional.

7. EXPERIENCIA EN BOLIVIA, BRASIL Y GUATEMALA.

Bolivia encabeza la lista de 24 países con bosques tropicales certificados. Las recientes certificaciones de operaciones forestales de Industria Forestal Cachuela S.A. y del Complejo Industrial Maderero San José Ltda. alcanza una superficie total de 1 474 174 .83 ha. certificadas que representa el 33% del total de bosques tropicales certificados, bajo el sistema FSC, en el mundo.
Brasil se encuentra ubicado en el segundo lugar con 1 249 204.00 ha. de bosques tropicales representando el 28% (Datos recientes de WWF Brasil y FSC Brasil), seguido por Guatemala con 455 309.00 ha (10 % del área total). América suma en total casi el 82% del área total certificada bajo el sistema FSC en bosques tropicales. Lamentablemente, Perú aún no aporta ni una sola hectárea de bosque tropical manejado con certificación forestal.[37]

El 11 y 12 de noviembre 2004 se realizará en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) el Seminario-Taller *"Revisando la Experiencia de Certificación del Manejo Forestal Comunitario en América Latina: propuestas para la próxima Asamblea 2005 del FSC".* Organizado por el Consejo Boliviano para la Certificación Forestal Voluntaria-CFV cvandam@elsitio.net, con apoyo del Proyecto Regional de

[37] Fuente: Certificación Forestal Voluntaria-CFV Bolivia. Convocatoria del Taller. Chris Van Dam. Tomado del Boletín Informativo DAR No. 02. 2004. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales de Perú.

Certificación Forestal Comunitaria implementado desde WWF Bolivia y del SNV (Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo). Reunirá a 25 participantes de América Latina, dirigentes de comunidades con bosques certificados, que hayan perdido o renunciado a su certificación, en proceso de certificación o incluso aquellas que hayan intentando certificarse sin lograrlo y técnicos de Organizaciones.

Desde la fundación de la FSC, la certificación forestal de los bosques manejados por comunidades indígenas y campesinas ha sido un objetivo central. Por una serie de razones, a más de 10 años de creado este instrumento, son pocas las comunidades que han logrado certificar el manejo forestal de sus bosques. Con la excepción de México y Guatemala, en el resto de los países de la región sólo el 3% de la superficie certificada corresponde a bosques comunales, y la cifra es mucho menor si la medimos en términos de volúmenes de madera comercializada por comunidades.

Afirman que en los últimos años, varias son las comunidades que perdieron o renunciaron a su certificación como el caso de Lomerío en Bolivia, ASACODE en Costa Rica, Xicrins en Brasil, y recientemente algunas comunidades del Petén en Guatemala. Existen estudios que intentan explicar las dificultades que tienen las comunidades en certificarse, la mayoría ponen el acento en limitaciones inherentes a las propia comunidad. También existe la convicción de que el propio mecanismo no facilita que las comunidades accedan a la certificación. Y así lo entiende el propio FSC al elaborar una Estrategia Social (cuya implementación se está iniciando) y proponer y validar un mecanismo de certificación para bosques pequeños y de baja intensidad (SLIMF).

En el ámbito de la Asamblea del FSC, son pocos los esfuerzos concretos para modificar las reglas de juego y así facilitar la certificación de Unidades de Manejo Forestal del Sur y en especial para favorecer la certificación de bosques comunales. En parte ello se debe a la incapacidad de los miembros del Sur de organizarse, articularse y de llegar con propuestas concretas y a la falta de financiamiento y de iniciativas para que ello ocurra. En la Asamblea 2002, por ejemplo, solo 3 de las 60 mociones provenían de miembros del Sur, y las organizaciones indígenas o campesinas del

Sur contaban con cinco representantes de un total de 300 miembros con poder de voto.

Frente a la perspectiva de la nueva Asamblea en el 2005, *el Consejo Boliviano para la Certificación Forestal Voluntaria-CFV* impulsa un proceso participativo para preparar mociones que contribuyan a superar cuellos de botella (en cuanto a los P&C, la elaboración de estándares nacionales y regionales, los mecanismos de evaluación, los costos, el apoyo técnico externo, la participación de las cámaras sociales y del Sur en el sistema FSC, etc.) que frenan el acceso de las comunidades a la certificación, y de las comunidades certificadas a los mercados.

La Asamblea (cada 3 años) toma importantes decisiones que afectan su funcionamiento y los procedimientos de certificación forestal a partir de las 'mociones' de cambio que presenten los socios, mismas que son debatidas y votadas. En la próxima, un conjunto de mociones serán preparadas de la revisión de las experiencias que hayan tenido comunidades de toda la región en la certificación o en el intento de certificarse. Permitirán superar aquellas dificultades estructurales que tienen las comunidades indígenas y campesinas para certificarse y/o acceder con sus productos certificados a los mercados.

8. PROPUESTAS:

1. Difundir la contribución positiva de la Certificación Forestal, principalmente en el manejo de los Bosques Comunitarios para su desarrollo, toda vez que trasciende lo estrictamente técnico, promueve marcos de colaboración, mayor participación social, influye en cambiar actitudes y comportamiento del consumidor, estimula mejor la planeación estratégica forestal, además de garantizar la protección ambiental, la conservación de la biodiversidad y el establecimiento de parcelas permanentes de medición.
2. Divulgar que como instrumento de mercado garantiza y demuestra al consumidor que la madera u otro producto forestal (corcho, resinas, etc.) procede de bosque gestionado de manera responsable y sostenible.
3. Promover su funcionamiento adecuado para diversos tipos de bosques naturales, previene zonas potenciales de vulnerabilidad, motiva la adopción de prácticas de aprovechamiento de bajo

impacto, genera una mayor área reservada para la conservación y una mejor documentación de las prácticas forestales, a la vez que brinda atención a las consecuencias de las políticas. 4. 4. Estimular la determinación e inventiva humanas, en el conjunto de medidas pertinentes y utilizarlos para garantizar que las condiciones fundamentales del medio ambiente puedan mejorar sostenidamente, ahora y en el futuro, con visión prospectiva, sin furtivos retrocesos, sin la preocupación de que los beneficios directos de la certificación sean inciertos, por el costo que implica para los productores primarios, sobre los procesadores industriales.
5. Impulsarla como oportunidad excepcional, cuyos efectos son más de tipo cualitativo que cuantitativo. Como el lema del XXII Congreso Mundial de IUFRO (8 al 13 agosto 2005)*" Bosque en equilibrio: enlazando tradición y tecnología"*
6. Proponer una moción en la próxima Asamblea para que se gestione un financiamiento adecuado que la convierta en actividad económicamente rentable para muchas comunidades que tienen que competir con precios de madera ilegal.
7. Alentar su uso en dueños o poseedores del recurso, para que le presten debida atención, inspiren acciones estratégicas, consolide compromisos e incida en mayor conciencia de los efectos que decisiones locales pueden tener en el medio ambiente mundial.
8. Apoyar el empoderamiento, como fortalecimiento y autogestión de las comunidades, los planes de manejo así como los criterios de ordenamiento integral del territorio, con una eficiente regulación jurídica.

9. Estamos en el tiempo ideal para reflexionar respecto al rol que debemos asumir cada uno en nuestro entorno, pero principalmente para el jurista, llegó el momento de reorientar nuestros servicios, cuyos efectos positivos o negativos, por acción u omisión, harán la diferencia en el futuro cercano.

10. Resulta indispensable realizar un ejercicio de planeación estratégica con visión prospectiva que centre las fuerzas y oportunidades actuales de la práctica profesional con enfoque comunitario forestal y facilite superar las debilidades y amenazas por no prevenir conductas erróneas.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

1. B. BRAY, David y MERINO, Leticia. Los Bosques Comunitarios de México. Logros y Desafíos. México. 2004.
2. COMISIÓN NACIONAL FORESTAL. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. México. 2003.

3.CONVOCATORIA del Seminario Taller "Revisando la experiencia de Certificación del Manejo Forestal Comunitario en América Latina. Certificación Forestal Voluntaria en Bolivia. Chris Van Dam. Agosto 2004.
4. KAIMOWITS, David. La certificación simple y llanamente. Revista Forestal XXI. Vol. 6. No. 1. 2003. México.
5. MERCADO, Leticia. CABRALE, Bruce. CHAPELA, Francisco. MADRID, Sergio y otros. El manejo forestal comunitario en México y sus perspectivas de sustentabilidad. 1ª. Edición. 1997. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. UNAM. México.
6. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE DE ESPAÑA. Plan Forestal. Julio 2002.
7. PROCYMAF. Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales en México. Balance DE tres años de ejecución. SEMARNAP. 1ª. Edición. México. 2000.
8. PROCYMAF. Gestión comunitaria para el uso sustentable de los bosques. Informe final. CONAFOR. 1ª. Edición. México. 2003.
9. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 2002 GEO-3 (Global Environment Outlook 3) Mundi-Prensa. Madrid. 2002.
10. RÍOS RODRÍGUEZ, Ricardo. Notas sobre el manejo forestal en México. Revista Forestal XXI. Vol. 7. No. 1. 2004.
11. TAMARIT URÍAS, Juan Carlos. El panorama de la certificación forestal. Revista Forestal XXI. Vol. 5. No.6. 2002. México.
12. TOLOSANA, Esteban y otros. El aprovechamiento maderero. Coedición Fundación Conde Valle de Salazar y Edic. Mundi Prensa. Madrid. España. 2000. p. 440 a 449.

Páginas electrónicas:

cvandam@elsitio.net Chris Van Dam. CFV. Bolivia.
dar@amauta.rcp.net.pe Derecho, Ambiente y Recursos Naturales. Perú.

jctamarit@hotmail.com M.C. Juan C. Tamarit U. El Panorama de la Cert. For.
Markku.simula@indufor.fi La desertificación forestal: los desafíos pendientes para la madera tropical. Richard Ebáa Atyi y Markku Simula. Documento de la Organización Internacional de la Madera Tropical (OIMT)
resavbp@data.net.mx y www.mundiprensa.com Grupo Editorial Internacional con amplio catálogo de obras forestales.
www.conafor.gob.mx Página de la Comisión Nacional Forestal de México, contiene la LDFFS y los diversos programas del Sector Forestal.
www.fao.org Plan Estratégico Forestal de la FAO. Dirección de Información. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
www.fscoax.org y fscoax@fscoax.org Forest Stewardship Council (FSC)
www.gtz.de/forest_certification Agencia Alemana de Cooperación Técnica.
www.icefi.cl Iniciativa Chilena de Certificación Forestal Independiente.
www.iufro.org Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal
www.inwent.org
www.imaflora.org Instituto de Manejo e Certificacao Florestal e Agrícola Brasil
www.iso.ch International Standars Organisation (ISO)
www.proforest.net
www.unep.org y geo@unep.org Programa de ONU para el Medio Ambiente.
www.smartwood.org y efernandez@smartwood.org. Organismo certificador. Eva Fernández y/o Pedro Vidal pgarcia@ra.org .(0195)15163244 en Oaxaca, Oax. México.
www.yale.edu/forestcertificatio

LA ENSEÑANZA DEL DERECHO FORESTAL-AMBIENTAL

Fernando J. Montes de Oca Domínguez

En América nos une la historia, pero más el derecho, que refleja valores y virtudes e ilumina el pensamiento de prestigiados juristas en la cátedra, al encauzar destinos y brindar dirección a sus alumnos para responder a las expectativas sociales y cumplir el fin de la ley: ordenar la vida de la comunidad, en el marco vigente de la ciencia del Derecho y la Teoría del Estado. De ahí que más que simples gestores, hacen falta abogados orgullosos de su formación humanista y de su permanente proceso de mejora personal y toma de conciencia para asumir la consecuencia de sus actos, considerar las tendencias de la época y contribuir con soluciones prudenciales, justas y realistas.

La sociedad del conocimiento cuenta, como herramientas de apoyo al proceso enseñanza-aprendizaje, con tecnologías de comunicación e información, para que acciones, programas y proyectos se ajusten a la visión prospectiva que aliente la voluntad de sentido en el modelo educativo y facilite el estudio del derecho, como normativo de la actividad humana, que se clasifica desde varios enfoques y se divide en distintas ramas, según el origen, naturaleza y aplicación de sus normas, de las cuales deriva sus conceptos, guarda estrecha relación entre sí y, forman en conjunto el orden jurídico, referido a la norma fundamental de casi todos los países: la Constitución.

Por el amplio temario por abordar, al cursar asignaturas como Derecho Internacional Público, Derecho Agrario, Derecho Administrativo o Derecho Ambiental, salvo excepciones, se revisa superficialmente los lineamientos del marco jurídico aplicable a los ecosistemas forestales que constituyen objeto de estudio del Derecho Forestal-Ambiental, cuyo sistema jurídico es integral, cuenta con interpretación legislativa, doctrina, tradición y jurisprudencia propia, que lo ubican como rama sustantiva del Derecho, con autonomía jurídica. Que gracias a la fuerza de los hechos y antecedentes, adquiere un carácter disciplinar propio con contenido, ámbito de gran extensión e importancia, teoría general y

práctica que la determina la Constitución del país y la del Estado donde se ubica.

Lo complejo de la actividad forestal-ambiental y el trascendente papel socioeconómico que representa en el desarrollo de las comunidades receptoras, exige su análisis interdisciplinario, pero sobre todo el jurídico, nacional o internacional, que formalice, regule, garantice derechos y obligaciones y produzca los efectos de orden y legalidad que demanda la sociedad.

A lo largo de los últimos 25 años, en el sistema jurídico internacional y a través de múltiples convenciones, se logran tratados y resoluciones de los organismos en forma progresiva y sistémica, con políticas, normas, instituciones y prácticas de contenido forestal-ambiental, aplicables en sus diversas dimensiones: global, regional y nacional. Sin embargo, la creciente expansión de su problemática contemporánea, impulsa su actualización ante nuevos desafíos, de cara a un entorno de continuos cambios, que requieren soluciones innovadoras, orden legal y adaptación de instituciones a las crecientes necesidades del siglo veintiuno.

El Abogado que elige, como su campo específico de acción, atender sólo la problemática urbana, deja fuera aspectos importantes que corresponden a su actividad y ante ese descuido, otros profesionales se avocan a su atención, no siempre con buenos resultados.

Hay que despertarles su interés por descubrir e impulsar el conocimiento de lo rural y en especial por lo forestal, sus fuerzas, debilidades, oportunidades y amenazas a la competitividad del sector, por su multifacética situación, para saber canalizar lo positivo y relacionar que el suelo de la tierra que nos fue dado, cuenta con extraordinaria diversidad de formas de vida que deben ser protegidas. Al bosque se le puede valorar como espacio físico-geográfico e importante fuente de subsistencia que constituye un eslabón vital en la cadena hidrológica, capta aguas pluviales, resguarda y recicla los nutrientes del suelo, genera biomasa, oxigeno, biodiversidad y forma cauces estables en beneficio de las grandes cuencas.

La gran riqueza de los diversos ecosistemas, exige se aplique a hechos forestales, el correspondiente aspecto jurídico, sobre la base del ordenamiento adecuado del territorio y programas de manejo de cuencas hidrográficas que normen su apropiación particular, régimen de reparto, tenencia, concesión y explotación e impulsen su adecuada conservación y restauración.

El Derecho Forestal-Ambiental, desde el punto de vista operativo y conforme a parámetros de principios jurídicos universales, procura un orden patrimonial para el debido cumplimiento al acuerdo de voluntades, en el aprovechamiento racional de las cosas forestales que, requieren un esfuerzo inherente al trabajo y en cuanto reportan utilidad, se llaman bienes, cuyo conjunto a disposición de una persona constituye su patrimonio, el cual se incrementa al formar parte de cadenas productivas, que se articulan con alianzas estratégicas que definen los compromisos de los diversos actores.

Entender en cada país, el rumbo del conocimiento general, razonarlo y sistematizarlo permite deducir proposiciones específicas, enunciados jurídicos, fundamentales y disposiciones legales y administrativas de carácter forestal en cada país, que recopiladas, como en el caso de México en 1970, podrían llamarse "Código Forestal", por sus innumerables disposiciones hasta llegar a la actual legislación. Sin duda servirán de punto de partida de toda investigación y plataforma para proponer reformas a la gestión forestal de los gobiernos, sobre todo respecto a regular jurídicamente las cuencas hidrográficas, prevenir, evitar y combatir actividades de alto impacto negativo como desmontes y quemas, invasiones y asentamientos irregulares, cambio de uso del suelo, tala clandestina y explotaciones inadecuadas, entre otras, para no situarse por encima de la ley.

Parte medular del grado de desarrollo forestal de un país, con visión de sustentabilidad a mediano y largo plazo, es directamente proporcional al nivel de valores, educación, investigación y cultura alcanzado por su población y reflejado en comportamientos y actitudes congruentes.

De vital trascendencia para su difusión han sido los III Congresos Americanos de Derecho Forestal y el IV Congreso Iberoamericano de Derecho Forestal-Ambiental celebrados:

a). El **I** en 1979, en Argentina, declara que la legislación forestal debe estar presidida por el interés público y el reconocimiento de la autonomía jurídica del Derecho Forestal como rama sustantiva del Derecho, entre otras conclusiones:

b). El **II** en 1981, en Brasil, destaca en su declaración final la necesidad de difundir e implementar una política de desarrollo forestal, complementada con normas precisas y permanentes de Derecho, que eviten el enfrentamiento entre aquellos que defienden, con base ecológica, una intocabilidad de los bosques y otros que propugnan una utilización económica, sin atentar a la preservación de los valores ecológicos.

c) El **III** en 1982, en Villa del Mar, Chile, concibe a la Legislación forestal en un marco jurídico público y referida a una actividad interdisciplinaria; el interés público comprometido y la especialidad del Derecho Forestal, hacen recomendable crear conciencia forestal a través de la educación y de la instrucción desde sus primeros niveles. Ratificó la necesidad de incorporar el estudio del Derecho Forestal en los programas regulares de la Cátedra Universitaria y exhortó a los juristas especializados

d) El **IV** en 2003, en Santiago de Chile, se denominó ya Iberoamericano y se le agregó Ambiental en reconocimiento de los efectos y la importancia en el manejo forestal sustentable de la evolución del Derecho Ambiental. Bajo el lema "la contribución del Derecho al manejo y Desarrollo Forestal Sustentable.

e) Ahora, como marco preparatorio al siguiente reto, ocupa un lugar fundamental este **Encuentro Andino**, cuyas recomendaciones enriquecerán las áreas temáticas del **V Congreso Iberoamericano de Derecho Forestal-Ambiental** al que, a nombre del Comité Organizador, extiendo una atenta invitación para que participen en **noviembre de 2005.** Los esperamos en **México**.

VII. CHILE

GESTIÓN AMBIENTAL Y FORESTAL EN CHILE [38]

Enrique Gallardo Gallardo
Chile
egallard@conaf.cl

INTRODUCCION

La primera parte de este trabajo, da cuenta de un análisis conceptual e histórico del significado de los 3 componentes básicos de la gestión: la política, la legislación y la institucionalidad. Un marcado énfasis se le da al carácter sistémico con que estos elementos deben enfocarse y desarrollarse para contribuir a la solución de los problemas ambientales y especialmente forestales. Ello, porque se reconoce que el ambiente, el bosque y los recursos forestales, objetos de nuestra preocupación, precisamente se estructuran y funcionan como un sistema. La conclusión es que la gestión debe enfrentarse de la misma manera, esto es, como un sistema.

La segunda parte, se refiere a la gestión normativa ambiental, identificándose el diagnóstico que existía al término de la década de los años 80 y comienzos de los años 90, la estrategia adoptada tanto en materia de política, legislación e institucionalidad y cómo el país enfrentó esta materia, el desarrollo legal hasta la promulgación de la ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, su posterior reglamentación y los desafíos futuros que permitan construir un moderno derecho ambiental para Chile, incluyendo la propuesta oficial de una política ambiental para el desarrollo sustentable, aprobada por el Consejo de Ministros integrantes de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, en enero de 1998.

---

38) Enrique Gallardo Gallardo, Abogado de la Corporación Nacional Forestal de Chile. Coordinador Unidad IUFRO 6.13.01 Iberoamericano de Legislación Forestal Ambiental. Trabajo presentado I Encuentro Andino de Derecho Forestal con Enfoque Comunitario, Quito. Octubre de 2004.

La tercera y última parte de este documento, se refiere a la gestión forestal en sus tres aspectos, en el que se destaca la creación y participación de la Corporación Nacional forestal desde 1970, el estatuto de fomento forestal, producto de la política forestal impulsada a partir de los años 1973-1974, pasando por el Plan de Acción Forestal para chile en 1993, la modificación de 1998 del mencionado estatuto de fomento y la legislación en trámite parlamentario en materia de bosque nativo, áreas silvestres protegidas y la nueva institucionalidad forestal.

La conclusión destaca la imprescindible interdependencia e interrelación entre la gestión ambiental y forestal.

I.- ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA GESTION AMBIENTAL Y FORESTAL

Estructura y funcionamiento del Ambiente

Para el cumplimiento de los objetivos de esta presentación, conviene precisar como cuestión previa el carácter sistémico del ambiente.

Entendemos por sistema a un "conjunto de elementos en interacción dinámica organizados en función de un objetivo" (Joel de Rosnay) y por medio ambiente, al "sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones" (artículo 2° letra ll de la Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente).

Se desprende de estas definiciones que el ambiente se estructura y funciona como un sistema, entre cuyos elementos existe un delicado equilibrio de interrelaciones, en que el todo lo constituyen diversos subsistemas interdependientes, formados por factores dinámicamente interrelacionados. Así es como el bosque o el hombre, por ejemplo, constituyen sistemas independientes que están insertos en sistemas de mayor identidad que los acoge en su

estructura, de tal manera que nada de lo que ocurra al ambiente le es ajeno al bosque o al hombre, como a cualquier otro sistema o subsistema. Que el ambiente sea y funciones como un sistema ecológico, significa que todo lo que ocurra en él o en cualquiera de sus elementos o relaciones afecta al resto (Rafael Valenzuela Fuenzalida, 1985)

Esta percepción del ambiente y del bosque o de los recursos forestales, en nuestro caso, es básica y fundamental para analizar los problemas ambientales o forestales y encontrar las soluciones que corresponda adoptar desde el punto de vista político, legal e institucional. Para ello, estos elementos normativos deben organizarse u ordenarse de la misma manera, esto es, como un sistema.

Componentes Básicos de la Gestión

Entendemos por gestión, en general a "toda actividad encaminada a administrar u ordenar los recursos de que se disponen para lograr el objetivo propuesto", y por gestión ambiental o forestal, al "conjunto de acciones normativas, administrativas y operativas que impulsa el Estado para alcanzar un desarrollo con sustentabilidad ambiental o forestal, en su caso" (Pnuma/Cepal, Reto Ambiental del Desarrollo).

La Gestión, entonces, comprende no sólo los actos materiales que supone el manejo del medio ambiente o de los recursos forestales, como se suele pensar, sino también todo aquello que tiene que ver con dicho manejo. Este es el caso de los "actos normativos" con arreglo a los cuales debe llevarse a cabo (Raúl Brañes, 1998). Por eso, la formulación y consideración de la política, la legislación e institucionalidad ambiental y forestal, son actividades que forman parte de la gestión ambiental y forestal.

II.- POLÍTICA, LEGISLACIÓN E INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL

Gestión Ambiental

El punto de partida más claro, por lo menos en América Latina, de la gestión ambiental entendida en la forma señalada, es la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano,

celebrada en Estocolmo en 1972, oportunidad en la cual se hizo “un llamado a los gobiernos y a los puebles de todo el mundo para que aceptaran las responsabilidades que les incumbían en la preservación y mejora del medio humano en beneficio del hombre y su posteridad y que participaran equitativamente en la labor común”. Allí también se dijo que: “Corresponderá a las Administraciones locales y nacionales dentro de sus respectivas jurisdicciones, la mayor parte de la carga en cuanto al establecimiento de normas y la aplicación de medidas en gran escala sobre el medio”.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992, los compromisos acordados en la llamada Agenda 21 y su evaluación efectuada en 1997, ratificaron e incrementaron la importancia y participación del Estado en estos aspectos y sus responsabilidades en la protección ambiental.

En Chile, al finalizar la década del 80, esto es, dieciocho años después de la Conferencia de Estocolmo, nuestro país aparecía aún como deudor y moroso en gran medida en relación a los avances en materia de gestión ambiental. En ese momento, el diagnóstico de los especialistas era que nuestro país carecía de una política nacional ambiental, de un ordenamiento jurídico general sobre conservación ambiental y de un aparato institucional integrado para la tuición y gestión pública de su patrimonio ambiental. (Rafael Valenzuela Fuenzalida, 1985).

La Primera institucionalidad Ambiental

En consecuencia de estas conclusiones y preocupaciones de los primeros años de la década de los 80, es que se crearon en 1984, primero, una Comisión Interministerial de Ecología y luego, una Comisión Nacional de Ecología. A mediados de 1990, se crean la Comisión Especial de Descontaminación de la Región Metropolitana y la Comisión Nacional del Medio Ambiente, la primera, con el objeto de enfrentar los problemas urgentes de contaminación en la principal región del país y, la segunda, para enfrentar los problemas ambientales a nivel nacional, y precisamente, con el objeto de fijar la política nacional ambiental, proponer una legislación del ambiente y de coordinar y fortalecer las competencias ambientales de la

Administración del Estado. Ambos organismos interministeriales, asesores del Presidente de la República.

Política Ambiental

En esta propuesta, la CONAMA de 1990, en el proceso de definición de su propuesta, reconoció para su diseño 3 condiciones fundamentales: que debe ser realista en su alcance, estable en sus efectos y gradual en su aplicación. Realismo, en cuanto a reconocer nuestras limitaciones para resolver los graves problemas ambientales. Estabilidad, en cuanto a no desalentar el desarrollo, indicando señales claras, coherentes y sostenidas, y en cuanto a establecer principios y criterios que conciten el más amplio consenso de todos los sectores de la sociedad y Gradualidad, en cuanto a ir incorporando la dimensión ambiental dentro de plazos razonables, justos y posibles (Rafael Asenjo, 1990).

En el mensaje del proyecto de ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente presentado por el Ejecutivo al Senado, el 14 de Septiembre de 1992, aprobada y publicada como ley N°19.300 en el Diario Oficial del 9 de marzo de 1994, se establece como fundamento estas características de la política ambiental y se agregan los principios de prevención, el principio contaminador pagador, el de la responsabilidad ambiental del causante, el de la participación ciudadana y el principio de la eficiencia.

Una política Ambiental para el Desarrollo Sustentable

En enero de 1998, la CONAMA creada en la ley N°19.300, aprobó el documento "Una Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable", que contiene y explícita sus fundamentos, principios, objetivos generales y específicos y sus respectivas línea de acción.

Allí se dice que el fundamento de la política ambiental se encuentra en el desarrollo sustentable, definido en la Ley N°19.300 como el "proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras".

Además de los tres principios originales de la gestión ambiental, ya enunciados, se agrega el de la armonización de las políticas públicas ambientalmente sustentables con las políticas económicas y sociales, la clarificación de los roles del Estado y de los privados, estos últimos como motor del proceso productivo y el primero fortaleciendo su capacidad de fomento, el énfasis en la regulación y fiscalización, el de la sustentabilidad en términos de incorporar el concepto de equidad intergeneracional de participación de la comunidad y de responsabilidad del causante, concluyendo con la necesidad permanente de perfeccionar el sistema o modelo de gestión ambiental, mejorando la legislación y la institucionalidad y por último mejorando la responsabilidad ante la comunidad internacional, participando y cumpliendo con los acuerdos internacionales en materia ambiental.

Para promover la sustentabilidad, se propone alcanzarla a través de los siguientes objetivos específicos: recuperar y mejorar la calidad ambiental, prevenir el deterioro ambiental, fomentar la protección del patrimonio ambiental y el uso sustentable de los recursos naturales, introducir consideraciones ambientales en el sector productivo, involucrar a la ciudadanía en la gestión ambiental, fortalecer la institucionalidad ambiental a nivel nacional y regional, perfeccionar la legislación ambiental y desarrollar nuevos instrumentos de gestión.

En cuanto al objetivo de fomentar la protección del patrimonio ambiental, dentro del cual se encuentran las funciones forestales y sobre áreas silvestres protegidas, se definen como líneas de acción, las de desarrollar el marco legal del Sistema nacional de Areas Silvestres protegidas del Estado, SNASPE, y de las áreas silvestres privadas, reglamentar la clasificación de especies según el estado de conservación, desarrollar inventarios de flora y fauna, formular planes de manejo para recursos hidrobiológicos, hídricos y suelos, asegurar sustentabilidad de otras áreas protegidas consagradas en la ley, poner en práctica el plan nacional para la conservación de la diversidad biológica, dictación del marco legal del bosque nativo, reforzar la institucionalidad forestal, promover el concepto de cuenca hidrográfica y el borde costero, como unidad de planificación física y ordenamiento territorial y promover el conocimiento de ecosistemas.

El documento propone finalmente para cada uno de estos objetivos las líneas de acción y un plan de trabajo correspondiente para el año 2.000.

Institucionalidad Ambiental

En materia de institucionalidad o administración ambiental, la propuesta de la CONAMA y manifestada posteriormente en la Ley N°19.300, fue la de fortalecer las competencias ambientales de los Ministerios y Servicios, reservándose para sí facultades de coordinación, integración y concertación ambiental. Es así como la ley N°19.300, creó a la Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA, como órgano de consulta, análisis, comunicación y coordinación en materia ambiental, administrador del sistema de evaluación de impacto ambiental a nivel nacional, coordinador del proceso de generación de las normas de calidad ambiental, colaborador en materia de educación y difusión ambiental y promotor de la participación ciudadana.

La ley dispone que los órganos de la CONAMA son el consejo Directivo, encargado de la dirección superior ambiental e integrado por 13 Ministros; la Dirección Ejecutiva, órgano de administración y ejecución; el consejo Consultivo, integrado con representantes de la comunidad; y las Comisiones Regionales del Medio Ambiente, órganos en que se desconcentra territorialmente en cada región.

Legislación Ambiental

En esta materia, el Repertorio de la Legislación de Relevancia Ambiental vigente y su Suplemento, publicados por la CONAM en 1992 identificaron, primeramente 718 cuerpos normativos más 58, los que mayoritariamente son sólo de relevancia ambiental y no deliberadamente ambientales, legislación que se caracteriza por su abundancia, dispersión, incoherencia, falta de organicidad, gran parte de ella ineficaz o ineficiente, obsoleta y desconocida, y por último, con un déficit de normas o estándares ambientales. En la actualidad se encuentran vigentes más de 1.000 textos normativos de relevancia ambiental, con un número creciente de legislación deliberada, dictada a partir de la ley N°19.300, de 1994.

Normas Ambientales de la Constitución Política del Estado

Nuestra Constitución Política de 1980, garantiza expresamente el "derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación" y dispone el "deber del Estado de velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza". Asimismo, faculta a la ley para establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente (artículo 24 N°8).

Junto con garantizar el derecho de propiedad, reitera la facultad exclusivamente legal para establecer limitaciones y obligaciones que derivan, en este caso, de la función social de la propiedad, comprendiendo dentro de ésta, las necesarias para la conservación del patrimonio ambiental (artículo 19 N°24).

Por último, faculta la interposición, ante las Cortes de Apelaciones respectivas, del llamado recurso de protección, el que también procede "cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación sea afectado por un acto arbitrario e ilegal imputable a una autoridad o persona determinada (artículo 20).

Ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente

La gran dispersión e incoherencia de la nutrida legislación de relevancia ambiental vigente, exigió legislar en forma armónica, transpolando el carácter sistémico del ambiente al campo del derecho. Por otra parte, la necesidad de que la normativa jurídica contenga regulaciones e instrumentos de gestión que permitan la aplicación concreta de los principios que informan la política ambiental del Estado originaron la dictación de esta ley, principal ordenamiento jurídico vigente en materia de protección del ambiente en su conjunto.

Es pues esta ley, una de aquellas llamadas leyes "marco", porque en un número relativamente pequeño de disposiciones (92 artículos permanentes y 7 transitorios) se concentra en alguna de las instituciones fundamentales para una gestión ambiental moderna e integradora, recogiendo principios básicos que sirven de punto de referencia para interpretar la legislación existente y para la dictación posterior de otros cuerpos legales atingentes a materias específicas, que desarrollen los principios y contenidos de esta ley y

los ambientales de la Constitución Política. La ley enfrentó los temas ambientales que el Gobierno consideró más relevantes y centrales de la gestión ambiental, que carecían de tratamiento legislativo previo, y que contaban con mayor grado de consenso.

Debe destacarse, asimismo, la incorporación de un conjunto de definiciones, de suma transcendencia, entre otras, las de biodiversidad, contaminación, daño ambiental, desarrollo sustentable, evaluación ambiental, impacto ambiental, medio ambiente.

En materia de instrumentos de gestión ambiental, el proyecto privilegió los de carácter preventivo, como la educación e investigación, dedicando gran parte de su atención y articulado al sistema de evaluación de impacto ambiental, aplicado a las nuevas actividades y proyectos, de dimensiones industriales o significativos, susceptibles de causar impacto ambiental en cualquiera de sus fases, las que identifica taxativamente, exigiéndoseles el cumplimiento de todas las normas ambientales y el compromiso para impedir o minimizar sus efectos adversos.

También se desarrolla como instrumentos preventivos en la Ley, las normas de calidad ambiental, de preservación de la naturaleza y conservación ambiental. En estas últimas, consagra para asegurar la biodiversidad, el deber del Estado de Administrar un Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas del Estado, fomentar e incentivar la creación de áreas silvestres protegidas de propiedad privada, reglamentar el procedimiento para clasificar las especies de flora y fauna silvestre, según su estado de conservación, confeccionar, mantener actualizado un inventario de estas especies, fiscalizar el cumplimiento de su legislación y velar porque el suelo se haga en forma racional, a fin de evitar su pérdida y degradación.

Asimismo, reconoce como instrumento de gestión al plan de manejo, contemplado en nuestra legislación forestal y pesquera, ampliándolo a toda clase de recursos naturales renovables, para asegurar su capacidad de regeneración y la biodiversidad biológica asociada a ellos. Se crean los planes de prevención, obligatorios para los titulares de fuentes emisoras de contaminantes en aquellas zonas declaradas latentes, esto es, cuando los niveles de

contaminación están próximos a superar la respectiva norma de calidad ambiental.

Por otra parte, merece ser destacado el título referido a la responsabilidad civil por daño ambiental, toda vez que es el primer cuerpo legal que consagra el daño ambiental y la obligación de restaurar, si fuere posible, el medio ambiente dañado, lo que es una novedad en nuestro sistema jurídico. Consecuente con ello, la ley N°19.300 otorga acción ambiental amplia, en cuanto a que no sólo el afectado puede ejercerla, sino también el Estado y la comunidad, cumpliéndose los supuestos previstos en ella. En el mismo título se contemplan sanciones de amonestación, multas o clausura temporal o definitiva a los emisores que sobrepasen las normas de emisión o no cumplan los planes de prevención o de descontaminación.

Uno de los aspectos que se ve reforzado en la ley son las facultades de fiscalización de los ministerios y servicios públicos con competencias ambientales a quienes les otorga facultades especiales para velar por el cumplimiento de las evaluaciones de impacto ambiental y de los planes de prevención y de descontaminación, tales como las de exigir declaraciones juradas a los emisores, declaraciones y mediciones, e incluso aplicar sanciones por la vía administrativa.

El título final del proyecto de ley crea a la Comisión Nacional del Medio Ambiente en la forma ya descrita.

Reglamentos de la Ley N°19.300

Los siguientes reglamentos de la ley, aprobados por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, se encuentran vigentes: el del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, D.S. N°86, de 1995, el relativo a la Dictación de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión, D.S. N°93, de 1995 el que fija el Procedimiento y Etapas para Establecer Planes de Prevención y de Descontaminación, D.S. N°94, de 1995, y el del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, D.S. N°30, de 1997. Cabe agregar un número importante de normas y estándares de calidad ambiental.

Desafíos de la legislación de relevancia ambiental

Ante las características ya señaladas de la legislación ambiental vigente, la tarea de perfeccionarla requiere, además de incrementar su idoneidad para solucionar los problemas que se propone enfrentar y mejorar su sustento científico, de una capacidad administrativa para hacerla cumplir. Por sobre todo, necesita de un alto grado de aceptación y consenso de los actores sociales y económicos para que, en forma realista y gradual, se avance en la incorporación progresiva, pero sólida, de la dimensión ambiental en todos los quehaceres de la sociedad.

III.- Política, Legislación e Institucionalidad Forestal

Dentro del marco descrito de gestión ambiental, paralelamente se ha desarrollado en el país la gestión forestal.

Mientras en la década del 70 se iniciaban en el mundo los primeros llamados a establecer en cada país una gestión ambiental; en materia forestal, en chile, se creaba la Corporación de Reforestación, antecesora legal de la Corporación Nacional Forestal, CONAF, con el objetivo de contribuir a la conservación, incremento, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales del país, centralizando funciones que estaban ampliamente repartidas.

A este importante hecho institucional se sumó el cambio de gobierno civil por uno militar, en 1973, y el establecimiento del principio de economía social de mercado. Ello significó entregar a los particulares amplia libertad para la ejecución de toda labor productiva, reservándose el Estado una labor o rol subsidiario. Consecuente con esta política económica, en materia forestal, el Estado a través de CONAF dejó de forestar y ejecutar otras tareas e implementó una política de fomento e incentivos para que los privados forestaran, todo ello dentro de un irrestricto respeto por el derecho de propiedad. Este objetivo se alcanzó con la dictación, en 1974, del Decreto ley N°701, sobre Fomento Forestal, el que otorgó exenciones y beneficios tributarios y una bonificación por forestación y manejo efectuada en terrenos declarados de aptitud preferentemente forestal conforme a un plan de manejo.

Los posteriores Gobiernos de 1990 y 1994, no innovaron mayormente en la aplicación de la economía social de mercado, de manera tal que en materia forestal la política de fomento a la forestación se mantuvo, innovándose sólo en 1998, en que se modifica el D.L. N°701, de 1974, prorrogándose hasta el año 2011 la bonificación por forestación, pero focalizándola esta vez a los suelos degradados y a los pequeños propietarios forestales, pretendiendo alcanzar un mejoramiento en materia de protección ambiental y equidad social, componentes básicos del desarrollo sustentable.

Programa de Acción Forestal, PAF

En el intertanto cabe señalar que el principal esfuerzo en materia de política forestal concluyó en 1993, con el plan de Acción forestal, PAF, que coordina la FAO a nivel mundial y que en Chile contó con el financiamiento del Gobierno de los Países Bajos. Este plan tuvo el legítimo aval de haber logrado propuestas a través de un proceso ampliamente participativo y multisectorial, en el que se contrastaron los puntos de vista nacionales como regionales.

El Plan de Acción Forestal para Chile, después de hacer un acabado análisis identificó como diagnóstico la existencia importante de bosque nativo, plantaciones, terrenos forestales descubiertos, industrias y exportaciones forestales en aumento, la necesidad de contribuir a la protección ambiental, especialmente mejorando la erosión, la biodiversidad y los impactos provocados, contribuir al desarrollo rural incorporando a los pequeños propietarios forestales y detectando una institucionalidad forestal que requiere mayor jerarquía y mejorar la legislación, educación y la investigación.

Como objetivo fundamental propone un incremento sustancial de la contribución sectorial al desarrollo sustentable y como objetivo global, contribuir al mejoramiento del bienestar de la población, utilizando los recursos forestales bajo el concepto de desarrollo sustentable, lo que implica impulsar la eficiencia en la producción, mejorar la calidad del medio ambiente, asegurar empleo y distribución del ingreso y diversificar la base económica para crear estabilidad, autonomía y autosuficiencia, en armonía con las políticas y programas nacionales y regionales.

Como objetivos de desarrollo sectorial, propone un aprovechamiento de los recursos forestales bajo el concepto de rendimiento sostenido para mejorar en forma permanente los bienes y servicios que ellos proveen, preservando muestras de cada sistema representativo de la diversidad ecológica natural, la utilización plena de los suelos de vocación forestal a través de la forestación, a fin de satisfacer en el largo plazo las necesidades de madera de la industria y de la población, así como de otros bienes y servicios que se pueden obtener de los bosques; un desarrollo permanente y diversificación de la industria forestal, creando condiciones favorables a la inversión, por parte de grandes, medianos y pequeños empresarios, para asegurar una oferta creciente de productos que se pueden obtener de los bosques, sea para el creciente de productos que se pueden obtener de los bosques, sea para el consumo interno o la exportación; el fomento de la industria forestal de todo nivel y la producción de bienes con mayor valor agregado; el mejoramiento ambiental del país, a través de la contribución de las actividades forestales a la mantención de los recursos genéticos y la biodiversidad, a la calidad del medio ambiente en el entorno de las ciudades y vías de comunicación, aportando a la defensa del suelo, regulación de los recursos hídricos, disminución del impacto de la contaminación atmosférica, y proporcionando espacios de recreación para la población; la incorporación sustantiva de las actividades forestales en el medio rural, a través del mejoramiento de las variables productivas, del fenómeno de la asociatividad y de la capacitación; y el aumento sustancial de la capacidad y calidad de los recursos humanos del sector forestal mediante el mejoramiento de su educación, capacitación y formación; la promoción integral de mayores y mejores oportunidades de empleo en la actividad forestal tanto productiva como de servicios; la adopción de medidas urgentes para mejorar las condiciones de trabajo y de organización laboral y gremial; y la elevación progresiva de la calidad de vida de los trabajadores del sector.

Finalmente, el PAF propone para Chile en materia de recursos, producción y exportaciones: impulsar un manejo forestal sostenible, promover la forestación de suelos degradados, fomentar la modernización del pequeño y mediano empresario, mejorar la

infraestructura de transporte y servicios, impulsar la incorporación de mayor valor agregado y mejorar la información.

En materia de protección del medio ambiente, propone fomentar la forestación en suelos degradados, frágiles o en proceso de desertificación, impulsar la información básica y la investigación del bosque nativo, completar el SNASPE incorporando ecosistemas no representados y reforzar gestión y prevenir, detectar y mitigar impactos ambientales.

En materia de protección del medio ambiente, propone fomentar la forestación en suelos degradados, frágiles o en proceso de desertificación, impulsar la información básica y la investigación del bosque nativo, completar el SNASPE incorporando ecosistemas no representados y reforzar la gestión y prevenir, detectar y mitigar impactos ambientales.

En materia de Desarrollo Rural se propone impulsar la incorporación de los pequeños propietarios al proceso forestal y promover el mejoramiento del nivel de vida de la población rural ligada al sector forestal.

Por último, en materia de Institucionalidad Forestal, se propone propender a la creación de una Subsecretaría Forestal, modernizar la gestión del servicio Forestal del Estado, mejorar la coordinación entre los actores públicos y privados ligados al sector, revisar los sistemas de educación forestal y promover un sistema de investigación forestal coordinado que aprovecha las capacidades disponibles.

Legislación Forestal

Una revisión de la legislación forestal vigente, permite concluir que ésta, contribuye sólo en parte al logro de estos objetivos propuestos. No obstante, que al igual que la legislación de relevancia ambiental, la legislación forestal se caracteriza por ser abundante, estar dispersa en diferentes cuerpos legales y reglamentarios, que responden a épocas pasadas, con contradicciones, incoherencias y caducas, en cuanto a los actuales objetivos, el forestal constituye uno de los sectores de recursos naturales renovables más avanzado y progresista, premonitoria en

materia de protección ambiental. Ejemplos de esto último, lo encontramos en las normas vigentes sobre uso del fuego, sobre áreas silvestres protegidas y sobre fomento forestal, que constituyen el corazón de la legislación forestal y que datan desde 1925 a esta fecha.

Legislación Forestal General y Especial

La primera y gran distinción para describir el marco jurídico vigente en materia forestal, es determinar aquella legislación de carácter "general" o "relacionada", a la cual los recursos forestales deben someterse, de aquella legislación "especial" o particular referida y destinada específicamente a regular la protección de los suelos de aptitud forestal, las plantaciones establecidas en éstos y los bosques nativos.

Legislación Forestal de Preservación y de Conservación

Una segunda distinción de esta legislación de protección, nos permite distinguir entre normas de "preservación", esto es, de normas cuyo objetivo es el cuidado, mantención o prevención, antes del uso o aprovechamiento de dichos recursos, en este último caso, entendida la conservación en su acepción positiva, de manejo, de utilización, aprovechamiento o desarrollo sostenible de nuestros recursos forestales.

Como veremos más adelante, la legislación general aplicable a la protección de los recursos forestales puede ser calificada como de preservación mientras que la legislación especial forestal contempla normas, tanto de preservación como de conservación.

Legislación General de Preservación

En orden de jerarquía legislativa, la primera disposición de este tipo, es la Constitución Política, que como ya se dijo, contiene 3 importantes normas ambientales aplicables a la actividad forestal, referidas al derecho ambiental, derecho de propiedad y al recurso de protección.

Ahora bien, bajando de nivel jerárquico en materia legal, general y de preservación, debemos mencionar como atingentes a los recursos forestales, disposiciones contenida en algunas leyes no propiamente forestales, y también en 4 importantes instrumentos internacionales aprobados como ley de la República.

La Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente como "ley marco", es también, de aplicación "general" y de "preservación", respecto de los recursos forestales, toda vez que además de desarrollar las normas ambientales constitucionales ya mencionadas, contempla entre los instrumentos de gestión ambiental, la educación, el sistema de evaluación de impacto ambiental, las consideraciones ambientales de los planes de manejo, el sistema de áreas silvestres protegidas del Estado, el fomento a la creación de áreas silvestres protegidas del dominio privado, la responsabilidad ambiental y una nueva institucionalidad ambiental, todas estas normas aplicables, en general y antes del uso o aprovechamiento de los recursos forestales, terrenos de aptitud preferentemente forestal y bosque nativo.

En materia de áreas silvestres protegidas del Estado, cabe señalar que mientras no se encuentre suspendida la vigencia de la Ley N°18.362, que crea el Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), la creación y desafectación de parques nacionales y reservas forestales se efectúa, conforme al artículo 21 del Decreto Ley N°1.939, de 1977, sobre normas de adquisición, administración y disposición de bienes del Estado, por decreto del Presidente de la República, a través del Ministerio de Bienes Nacionales, previa consulta o a requerimiento de los Servicios o entidades que tengan a su cargo el cuidado y protección de bosques y del medio ambiente, la preservación de especies

animales o vegetales, y en general la defensa del equilibrio ecológico.

La ley 15.020, hoy la Ley 18.378, permitió, la primera, y permite la segunda, la creación de "distritos de conservación de suelos, bosques y aguas" y "áreas de protección turística". Sabemos que distritos no se han creado, pero sí alrededor de 30 áreas de protección, categorías de manejo que pueden referirse a terrenos privados y que se limitan a prohibir la corta de árboles, lo que les da el carácter de general y de preservación. En este mismo sentido y alcance, corresponde mencionar otra categoría de manejo denominada "Santuario de la Naturaleza", que consagra la ley N°17.288, sobre Monumentos Nacionales y que paradojalmente corresponde a la competencia del Ministerio de Educación. Digo paradojalmente, porque desde el punto de vista institucional, el D.F.L. N°294, de 1960, orgánico del Ministerio de Agricultura, le encarga a este Ministerio la conservación, protección y acrecentamiento de los recursos naturales renovables.
La preocupación mundial por proteger las especies de flora y fauna se manifiesta en cuatro importantes Convenciones Internacionales suscritas por nuestro país y que afectan, en general al bosque y también en su aspecto de preservación:

La primera es la Convención sobre Protección de la Flora, Fauna y Bellezas Escénicas de América, celebrada en Washington, en 1940, y aprobada como ley en Chile, en 1967 (D.S. N°531, de 1967, del Ministerio de RR.EE.), que define las categorías de manejo de áreas silvestres protegidas del Estado: reservas de regiones vírgenes, parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales.

La segunda Convención Internacional, es la referida a regular el Comercio Internacional de Especies de Flora y Fauna Amenazadas de Extinción, suscrita también en Washington en 1973 y aprobada en Chile en 1975 (D.S. N°141, de 1975, del Ministerio de RR.EE.) y que clasifica según el mayor o menor grado de protección, en 3 apéndices, dichas especies para los efectos de su transacción internacional.

La tercera, es la Convención sobre la Diversidad Biológica adoptada en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992

promulgada como Ley de la República en Chile (D.S. N°1.963, de 1994, del Ministerio de RR.EE.) y cuyos objetivos son la preservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que de ellos se deriven.

En estrecha relación con esta Convención, cabe señalar a la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por la Sequía Grave o Desertificación, en particular en Africa, promulgada como ley recientemente (D.S. N°2.965, de 1997, Ministerio de Relaciones Exteriores).

Legislación Especial de preservación

La Ley de Bosques, de 1925, en su texto actualizado de 1931, varias otras veces modificado, también se encuadra en esta calificación de preservación de la legislación, en cuanto facultó al Presidente para crear reservas de bosques y parques nacionales de turismo con el objeto de regularizar el comercio de maderas, garantizar la vida de determinadas especies arbóreas y de conservar la belleza del paisaje (art. 10) y en cuanto regula y sanciona severamente a los infractores en materia de uso del fuego en terrenos de aptitud forestal (art. 17 y 22).

Especial y particularmente se refiere la ley de Bosques, con carácter preservacionista al bosque nativo, cuando establece la centenaria prohibición de corta o explotación de especies nativas alrededor de los manantiales en los cerros y en el plano, a orillas de los cursos de agua y en pendientes sobre el 45% (art. 5). La infracción a esta norma como a las normas sobre uso del fuego se sancionan con penas privativas de libertad y multa (artículos 21 y 22), pudiendo cualquier persona denunciar las infracciones a esta ley y sus reglamentos, toda vez que expresamente contempla acción pública.

Diversos reglamentos de esta misma Ley de Bosques permanecen hoy vigentes, aunque con un alto grado de ineficacia e incumplimiento, al igual que el art. 5 ya señalado, podemos mencionar los siguientes: el Reglamento para la explotación de Bosques existentes en las Cuencas Hidrográficas (D.S. N°2.374, de

1937), la regulación de extracción de corteza de quillay (D.S. N°1.247,de 1938); las cortas de ulmo y tineo (D.S. N°1.099, de 1940); de palma chilena (D.S. N°908, de 1941); de quillay, tamarugo, chañar, guayacán, olivillo, espino, boldo, maitén, litre, carbón o carboncillo y bollén (D.S. 366, de 1944); todos decretos del Ministerio de Tierras y Colonización, encargado en ese período de estas materias.

Tres Reglamentos de la Convención de Washington, de 1940, deben mencionarse aquí por su carácter preservacionista y por referirse a especies forestales nativas endémicas, declaradas monumento natural y por ende prohibida su corta o explotación: el alerce, (D.S. 490, de 1976), la araucaria araucana (D.S. N°43, de 1990) y el queule, pitao, belloto del sur, belloto del norte y ruil D.S. N°13, de 1995, todos del Ministerio de Agricultura.

Por último, cabe considerar la preservación del bosque nativo contenido en los diversos decretos supremos de los Ministerios de Tierras y Colonización, de Bienes Nacionales, de Agricultura y de Educación, que crean más de un centenar (140) de áreas silvestres protegidas, bajo las categorías de manejo de parques nacionales, reservas forestales y nacionales, monumentos naturales, áreas de protección turística y santuarios de la naturaleza.

Legislación Especial de Conservación

Por último, corresponde mencionar como normas especiales y de carácter conservacionista, en su significado de aprovechamiento racional y sostenido, las consagradas expresamente en la Ley de Bosques de 1925, en su texto modificado (Art. 2) que somete los terrenos calificados de aptitud preferentemente forestal, los bosques naturales y artificiales a los planes de manejo aprobados previamente por CONAF, de acuerdo a las modalidades y obligaciones del D.L. N°701, de 1974, y las normas contenidas en este último Decreto Ley, sobre Fomento Forestal y en su Reglamento Técnico (D.S. N°259, de 1980, del Ministerio de Agricultura). Especial relevancia tiene este último que dedica especialmente su párrafo 2, del título I, al plan de manejo, programa de corta, explotación y reforestación del bosque nativo.

En consecuencia, la norma legal “especial” y de “conservación” vigente por excelencia, es el Decreto Ley N°701, de 1974, sobre Fomento Forestal y su Reglamento Técnico que al someter los bosques y los terrenos degradados o de aptitud preferentemente forestal a través de su calificación como tal, a sus normas legales y reglamentarias, crea una institución jurídico-técnica de la más grande trascendencia y símbolo del concepto positivo de la conservación y moderno del desarrollo sustentable, me refiero al Plan de Manejo, definido como “aquel que tiene por objeto el uso racional de un terreno determinado con la mira de obtener el máximo beneficio, pero asegurando su conservación, y mejoramiento y acrecentamiento”. Este plan de manejo, así definido, ha sido y está llamado a ser la viga maestra del desarrollo forestal de nuestro país, toda vez que regula las actividades forestales más trascendentes: la forestación, el manejo, la corta o explotación y la reforestación, etapas llamadas a asegurar la renovabilidad del recurso. El establecimiento de incentivos a la forestación en suelos degradados, ñadis o en áreas en proceso de desertificación y especialmente la efectuada por pequeños propietarios forestales, las sanciones al incumplimiento de sus normas y las facultades entregadas a CONAF para la administración, fiscalización y control del Estatuto de Fomento, hacen de éste el principal instrumento de conservación de nuestros recursos forestales.

Conforme a los artículos 21 y 22 del D.L. N°701, de 1974 y al Reglamento Técnico, la corta o explotación de bosque nativo, esté o no calificado de aptitud preferentemente forestal el terreno en el cual se encuentra, puede efectuarse sólo desde el momento que CONAF apruebe el correspondiente plan de manejo, el que a su vez debe ser elaborado y suscrito por un ingeniero forestal, profesional que asume la responsabilidad por la veracidad de los antecedentes consignados en dicho estudio técnico. En el caso de corta de plantaciones existentes entre la V y la X región se exige sólo presentación y registro previo en la Corporación.

Este plan de manejo de bosque nativo debe referirse al programa de corta, explotación y reforestación describiendo la superficie a intervenir, el tipo forestal y el tiempo, forma o método en que se efectuará la explotación y regeneración posterior. Asimismo, deberá acompañarse el correspondiente programa de protección,

incluidas las consideraciones ambientales referidas a los suelos, aguas, paisaje y a las especies con problemas de conservación, e indicará el tratamiento de los residuos de la explotación para prevenir un incendio y la pendiente de los caminos a construir, la que no podrá exceder de un 15%.

Con el objeto de asegurar la regeneración del bosque nativo, el Reglamento Técnico reconoce 12 tipos forestales a los cuales se les pueden aplicar todos, algunos o ninguno de los 4 métodos de corta reconocidos, esto es, la tala rasa, el método del árbol semillero, el de protección y el selectivo o entresaca.

Con el mismo objetivo se prohibe el método del árbol semillero y tala rasa en pendientes superiores al 45%. Entre 30% y 45% sólo se permiten hasta 20 hectáreas, dejando fajas arboladas de 100 metros alrededor. En pendientes de más de 45% y hasta 60%, sólo se permiten los métodos de protección y selectivo y de más de 60% sólo este último.

No obstante la detallada reglamentación de los tipos forestales y métodos de corta contemplados para cada uno de ellos, en el artículo 25 del Reglamento Técnico, se permite aplicar a un tipo forestal un método de corta o explotación distinto a los señalados por el mismo para dicho tipo, variaciones de tales métodos, y, en general, cualquier alternativa silvicultural, siempre que se garantice la reposición del bosque y la conservación de los suelos. En este caso especial, CONAF aprobará o rechazará el plan de manejo propuesto, atendiendo a la factibilidad técnica de obtener la supervivencia de la especie por el método propuesto y el menor o mayor riesgo de erosión que este implique.

En cuanto a la obligación de reforestar o regenerar una superficie igual, a lo menos, a la cortada o explotada según lo exige el D.L. N°701, el reglamento Técnico dispone que, cualquiera sea el método utilizado deberá establecerse un mínimo de 3.000 plantas por hectárea, de la misma especie y homogéneamente distribuidas. Si el método a usar es por árbol semillero deberá dejarse como mínimo 10 árboles semilleros por hectárea, los que permanecerán en pie hasta la fecha en que se establezcan las 3.000. Si el método a usar es el selectivo o entresaca, deberá establecer como mínimo 10 plantas de la misma especie por cada una cortada o las 3.000,

en las cuales puede considerarse las que no se cortaron y que forman parte del tipo cortado. Asimismo, cuando se emplee este último método, no se puede extraer superficies de más de 0,3 hectáreas, debiendo dejarse una faja boscosa alrededor de lo cortado de, a lo menos, 50 metros; sólo se puede extraer hasta el 35% del área basal del rodal y no se puede hacer una nueva corta selectiva en el mismo rodal dentro del plazo de 5 años, contados desde la corta.

No obstante, que toda la reglamentación de la corta o explotación de bosque nativo obliga a reforestar o regenerar con la misma especie, el artículo 26 del Reglamento Técnico faculta al propietario para cambiar de especie, sea nativa o introducida siempre que el plan de manejo, contenga antecedentes que demuestren experimentalmente que la especie propuesta está adaptada al lugar, que no se producirá erosión del terreno y lo apruebe CONAF.

Por último, el D.L. N°701 y su Reglamento no conceden acción pública para denunciar sus incumplimientos, las que sólo pueden ejercer CONAF y Carabineros de Chile (artículo 24).

La Nueva legislación Forestal

El proyecto de ley sobre Recuperación de Bosque nativo y Fomento Forestal presentado a la Cámara de Diputados por el Presidente de la República el 14 de abril de 1992, tiene por objeto el establecimiento de una normativa orientada al fomento de la forestación, protección, manejo y aprovechamiento racional del bosque nativo y de los suelos en que éste se sustenta. Después de una acabada discusión en que se escuchó a diversos actores del sector forestal, públicos y privados, fue aprobado por la Cámara de Diputados en enero de 1995. A esta fecha, este proyecto de ley se encuentra en la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Senado, donde se han discutido dos textos sustitutivo presentados, como indicación, por el Ejecutivo en Diciembre de 1995 y en Enero de 1998.

En materia de áreas silvestres protegidas del Estado, debe ponerse en vigencia la ley N°18.362, que crea el Sistema Nacional de Areas Silvestres protegidas del Estado y legislarse sobre las áreas

silvestres protegidas de propiedad privada a que se refiere la ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

En materia de institucionalidad, no obstante la ley N°18.348 que crea como servicio público a la Corporación Nacional Forestal y que como se sabe está suspendida su vigencia, se encuentra en preparación en el Ministerio de Agricultura un anteproyecto de ley que regula la institucionalidad forestal, creando una subsecretaría forestal con funciones de fijación de políticas, regulación y coordinación, un servicio forestal eminentemente fiscalizador y quedando la actual Corporación Nacional Forestal a cargo de las materias de uso del fuego y de área silvestres protegidas.

ANEXOS

LEGISLACIONES FORESTALES DE LOS PAÍSES ANDINOS

1. Ecuador
2. Perú
3. Colombia
4. Venezuela
5. Bolivia