



Foto: Juan Pablo Saavedra Limo

Los riesgos de vivir bajo la Ley de la Selva

por Manuel Pulgar-Vidal

Director Ejecutivo

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

“Vivir bajo la ley de la selva” es una típica oración que intenta describir situaciones en donde el incumplimiento de la norma, la indisciplina, la falta de autoridad y la inexistencia de sanción es la regla. Esta referencia a la “selva” para resumir determinadas conductas, puede haber tenido como origen la recurrente e idealizada imagen de la amazonía como el “far west” del norte, es decir, el espacio a ser colonizado, por valientes pioneros que ocupan el espacio aún a costa de los recursos y poblaciones existentes y que fuera tan acertadamente planteado por la Comisión Amazónica de Desarrollo y Medio Ambiente en la publicación *Amazonía sin Mitos*, en especial al referirse al mito del “vacío amazónico” que lleva a pensar en la amazonía como “una de las últimas fronteras de la humanidad”.

“La ley de la selva” es a su vez el título que los medios y las organizaciones amazónicas han dado a un Proyecto de Ley², propuesto por el Poder Ejecutivo del Perú al Congreso de la República con el propósito central de adjudicar en venta tierras con

aptitud forestal en áreas deforestadas. La razón de esta etiqueta la podríamos encontrar en el hecho que el proyecto propuesto busca impulsar las actividades de reforestación y agroforestería a desarrollarse especialmente en la región amazónica – o de selva – pero ello sería muy simple. Podemos encontrarla más bien en las consecuencias y riesgos que su aplicación, en la manera como está redactada, tendría para el ecosistema amazónico.

En todo caso entender los temores y riesgos que genera este proyecto denominado ley de la selva obliga no sólo a analizar su contenido, sino a su vez considerar el contexto en el que se propone.

La discusión por el dominio de los recursos naturales

La promulgación en 1993 de la actualmente vigente Constitución Política del Perú, de corte fundamentalmente liberal, en comparación con el texto constitucional de 1979, trajo como consecuencia un largo debate sobre el dominio de los recursos naturales y la manera como los particulares podían acceder a ellos para su aprovechamiento. La razón fundamental es que el

nuevo texto mantuvo el principio de los recursos naturales como "patrimonio de la Nación", pero eliminó la referencia que hacía el texto del '79 de los recursos como pertenecientes al Estado.

Ello llevó a muchos a pensar en la posibilidad del otorgamiento de derechos de propiedad sobre los recursos naturales en su fuente, debate que se zanjó cuando finalmente una Ley orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales³ estableció el dominio del Estado sobre los mismos, y el otorgamiento a los particulares bajo las distintas formas legales posibles, sin que ello permitiera la transferencia de dicho dominio. Esto respondió fundamentalmente al concepto denominado el "dominio eminencial" que permite al Estado otorgar derechos a los particulares para el aprovechamiento de los recursos, pero manteniendo como Estado el dominio latente sobre los mismos.

En la medida que la "tierra" tuvo su propio tratamiento en la Constitución y que sobre ella se permitió derechos de propiedad, la duda en relación a la materia forestal deriva de la pregunta sobre si la tierra deforestada exige un tratamiento como "tierra" o como "bosque", con la implicancia que ello tiene para cada caso.

Es claro que la propuesta de la denominada Ley de la Selva intenta sustentar el tratamiento de la tierra deforestada como si fuera "tierra" a fin de facilitar derechos de propiedad sobre ella, lo que ha generado la opinión de distintos grupos y entre ellos la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental⁴ quienes encuentran que el sustento para ese fin carece de solidez conceptual.

Adicionalmente el riesgo se extiende al hecho que sobre el mismo ecosistema amazónico se contaría con un régimen de concesiones para el aprovechamiento del bosque natural y un régimen de propiedad privada para las actividades de reforestación, coexistencia que puede implicar incentivos inadecuados en desmedro del bosque natural.

El optimismo por un nuevo régimen forestal

Cuando en el año 2000, se promulgó la actualmente vigente Ley Forestal y de Fauna Silvestre⁵, se terminaba con veinticinco años de un régimen forestal que había promovido una actividad forestal marginal, insostenible y sometida a continuas prácticas de corrupción y fraude y que a su vez había significado para los pobladores locales integrarse a la actividad a través del "enganche".

El nuevo régimen forestal representaba nuevos aires, al incorporar una serie de elementos orientados a una gestión moderna del bosque, tales como ordenamiento forestal, procesos competitivos, incentivos, derechos de aprovechamiento, planes de manejo para la sostenibilidad, planes operativos anuales, supervisión forestal, registro de derechos, incentivos, entre otros. Todos estos elementos acompañarían al régimen de otorgamiento de derechos a los particulares a través de la figura de la concesión, por 40 años renovables y transferibles, la misma que permitiría al operador actuar tal como si fuera un propietario. A su vez el nuevo régimen forestal incorporó figuras novedosas como las concesiones para otros productos del bosque, concesiones para ecoturismo y concesiones para conservación, orientadas al manejo integral del bosque.

Un primer impulso de este nuevo régimen llevó a la identificación

de más de 20 millones de hectáreas como bosque de producción permanente y al otorgamiento de más de 7 millones de hectáreas como concesiones forestales. Sin embargo, luego de ello, la falta de voluntad política y la negligencia de las autoridades para seguir promoviendo los elementos del sistema, llevaron a que estos no se desarrollen y los concesionarios carezcan de los instrumentos necesarios para actuar en un mercado dinámico y adecuadamente regulado y supervisado.

Fruto de ello, el optimismo inicial por una gestión forestal moderna hoy recibe de parte del Presidente de la República calificativos de "concesiones rapiña", orientados no sólo a criticar un régimen que requería del concurso activo del Estado, sino a su vez como mecanismo para sustentar la adjudicación en venta de tierras para reforestación como única opción política.

No se tiene en cuenta que intentar promover un régimen de propiedad para la reforestación y a su vez menospreciar el régimen de concesiones para el bosque natural, podría traer como consecuencia una afectación significativa de la cobertura forestal del país y como consecuencia de ello del ecosistema amazónico.

EL TLC con los Estados Unidos y el anexo forestal

Contradictoriamente a lo expresado, el gobierno peruano, por presión de los Senadores demócratas del gobierno de los Estados Unidos de América, se vio en la obligación de reabrir la negociación del Acuerdo de Promoción Comercial que había sido firmado por las autoridades de comercio de ambos países en abril del año 2006.

Como consecuencia, se incorporaron nuevas cláusulas, especialmente relativas a la materia laboral y ambiental. En esta última se incorporó un Anexo⁶ que, a diferencia del resto del acuerdo, sólo se aplica unilateralmente con obligaciones a cargo del Estado peruano.

Este Anexo obliga al Estado a mejorar sus medidas de supervisión de manejo del bosque, a fortalecer el régimen de concesiones forestales, a establecer medidas disuasivas para controlar prácticas de tala ilegal y a respetar la información científica que permita la no depredación del cedro y la caoba.

Estos compromisos que pueden resultar altamente positivos en la mejora de la gestión del bosque, no parecen encontrar correlación con la tendencia actual y el menosprecio presidencial al régimen de concesiones. A su vez, estas obligaciones asumidas por el Gobierno Central, no parecen reconocer que, como parte del proceso de descentralización, la gestión del bosque corresponderá a los Gobiernos Regionales, los que no han tenido ningún nivel de participación en la negociación de este acuerdo.

El perro del hortelano

Cuando en octubre del año 2007, el Presidente de la República, Alan García Pérez publicó en un medio de comunicación el artículo denominado "El Síndrome del Perro del Hortelano"⁷ no sólo formuló una particular visión de desarrollo, basada en el aprovechamiento de los recursos bosque, minas, hidrocarburos e hidrobiológicos, sino que a su vez dejó instalado un debate conceptual, ideológico y algo polarizado, sobre la manera como un país debe promover el uso de estos recursos, bajo formas de sostenibilidad.

En la visión presidencial son ideologías superadas las que no permiten el uso de muchos recursos o las que traban la inversión significativa para su aprovechamiento y a partir de ello cuestiona la inexistencia de derechos de propiedad en la Amazonía, la propiedad de la tierra en manos de pequeños propietarios, incapaces de invertir; la alegación de derechos indígenas que limitan la explotación de hidrocarburos; las campañas por una minería que en su concepto, en la actualidad, no contamina, entre otras afirmaciones similares.

Esta visión es la que se encuentra detrás de la llamada Ley de la Selva. Una visión en donde la Amazonía es vista con un enfoque fundamentalmente de "madera", en donde los servicios ecosistémicos, la protección de la diversidad biológica, el manejo integral del bosque, no forma parte ni del discurso, ni de la visión de desarrollo. En la visión del Presidente, sólo los grandes inversionistas, bajo formas de propiedad privada se animarán a invertir en el bosque. Si ello representa cambio de uso del suelo, reemplazo de diversidad por monocultivo, erosión genética, etc., no es parte de la preocupación.

Las tendencias legislativas actuales

La llamada ley de la selva es tan sólo la punta del iceberg. La lógica gubernamental, reflejada en el artículo editorial del Presidente de la República, se ha visto materializada en diversas iniciativas legislativas, que bajo el pretexto de implementación del TLC, seguridad jurídica, promoción de la gran inversión, cambian la concepción sobre el uso de los recursos naturales y su sostenibilidad.

Así en la actualidad se discuten normas sobre tierra comunal, inversión en tierra eriaza con fines de irrigación, ley de agua, entre otras, y a ello se suma la discusión por la creación de un Ministerio del Ambiente que en sus últimas versiones carecería de las armas requeridas para ser la autoridad capaz de dar un balance adecuado a la lógica presidencial. Finalmente, en esta lógica todo aquel que no coincida con sus planteamientos, se convierte irremediabilmente en un perro del hortelano: No come, Ni deja comer.

1. Comisión Amazónica de Desarrollo y Medio Ambiente. *Amazonía sin Mitos. Editorial La Oveja Negra Ltda., 1994. 2a edición, enero 1994.*

2. Proyecto de Ley 840-2006-PE. Proyecto de Ley que modifica la Ley No 28852 – Ley de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y Agroforestería.

3. Ley 26821. Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales. Promulgada el 25 de junio de 1997.

4. Pulgar-Vidal, Manuel; Capella, José Luis. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Opinión legal de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental en relación al Proyecto de Ley 00840/2006-PE el mismo que propone modificar la Ley 28852 "Ley de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y Agroforestería. Serie de Política y Derecho Ambiental No. 18, Junio 2007.

5. Ley 27308. Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Promulgada el 15 de julio de 2000.

6. Anexo 18.3.4. Anexo sobre el manejo del sector forestal. Protocolo de Enmienda al Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos. Suscrito en Washington DC el 24 de junio de 2007.

7. García Pérez, Alan. El síndrome del perro del hortelano. Diario El Comercio. Lima 28 de octubre de 2007