

UNIVERSIDAD ANTONIO RUIZ DE MONTOYA

Facultad de Ciencias Sociales



**ANÁLISIS DEL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN EN EL
PROGRAMA NACIONAL DE CONSERVACIÓN DE BOSQUES
PARA LA MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA
COMUNIDAD NATIVA DE ANAPATE**

Tesis para optar el Título Profesional de Abogado

Presenta el Bachiller:

RENZO ALDAIR SARA AIQUIPA

Presidenta: Isabel Berganza Setién

Asesora: Alicia Abanto Cabanillas

Lector: Bruce Barnaby Rubio

Lima – Perú

Diciembre de 2018

DEDICATORIA

A toda la comunidad que tiene como interés la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático para preservar nuestro planeta para las futuras generaciones.



AGRADECIMIENTOS

A mis padres, hermana, maestros(as) y amigos(as) que siempre me motivaron a seguir mis metas y a convertirme en un gran profesional, y sobre todo, a ser mejor persona.



RESUMEN

A nivel mundial se observa que nuestro planeta está sufriendo las consecuencias del cambio climático. En este contexto, la comunidad internacional a través de diversos instrumentos jurídicos ha mostrado su interés en revertir dicha situación. Nuestro país como parte de sus obligaciones contraídas ha creado el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático que tiene como objetivo preservar 54 millones hectáreas de bosques tropicales como una contribución a la mitigación del cambio climático. En el marco del referido programa nacional, se observa que el principio de prevención ha coadyuvado a combatir la deforestación y degradación ambiental en la comunidad nativa de Anapate, gestándose así el aprovechamiento sostenible de los bosques como consecuencia del fortalecimiento de capacidades de los comuneros. Sin embargo, considerando las entrevistas realizadas al coordinador del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático del Área Zonal de Satipo, el presidente de la comunidad nativa de Anapate y lo investigado, queda pendiente enfatizar la fase de post producción para el establecimiento de mercados, de tal manera que los pobladores puedan culminar con un verdadero aprovechamiento sostenible de los bosques.

Palabras clave: cambio climático, bosque, principio de prevención, aprovechamiento sostenible.

ABSTRACT

At a global level it is observed that our planet is suffering the consequences of climate change. In this context, the international community through various legal instruments has shown its interest in reversing this situation. Our country as part of its obligations has created the National Program of Forest Conservation for the Mitigation of Climate Change that aims to preserve 54 million hectares of tropical forests as a contribution to the mitigation of climate change. Within the framework of the aforementioned national program, it is observed that the principle of prevention has helped to combat deforestation and environmental degradation in the native community of Anapate, thus managing the sustainable use of forests as a result of strengthening the capacities of the community members. However, considering the interviews conducted with the coordinator of the National Forest Conservation Program for the Mitigation of Climate Change of the Zonal Area of Satipo, the president of the Anapate native community and what was investigated, it is still pending to emphasize the post-production phase for the establishment of markets, in such a way that the inhabitants can culminate with a true sustainable use of the forests.

Keywords: Climate change, forest, principle of prevention, sustainable use.

LISTA DE ABREVIATURAS

ANP	Área Natural Protegida
CDB	Convenio sobre Diversidad Biológica
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIMT	Convenio Internacional de las Maderas Tropicales
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNUCC	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
CNULD	Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación
CNUMAH	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano
COP	Conferencia de las Partes
CPIT	Convenio sobre pueblos indígenas y tribales
D.S.	Decreto Supremo

EIA	Estudio de Impacto Ambiental
ETC	Etcétera
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GEI	Gases de Efecto Invernadero
IGAC	Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
IPEDEHP	Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz
LMP	Límites Máximos Permisibles
MINAM	Ministerio del Ambiente
M.S.N.M.	Metros sobre el nivel del mar
Nº	Número
NÚM.	Número
OCDE	Organización de Cooperación Económica y Desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
P.	Página
PAMA	Plan Operativo Anual
PAO	Plan Operativo Anual

PÁRR.	Párrafo
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PNCB	Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
POI	Plan Operativo Institucional
PP.	Páginas
R.D.	Resolución Directoral
REDD+	Reducción de Emisiones de la Deforestación y la Degradación de los Bosques
SEIA	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
S.F.	Sin fecha
SINANPE	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SINEFA	Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
SINIA	Sistema Nacional de Información Ambiental
SNGA	Sistema Nacional de Gestión Ambiental
SNGRRHH	Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública

TDC Transferencias Directas Condicionadas

USAID Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

VOL. Volumen



TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I: ESTADO DE LA CUESTIÓN SOBRE LOS BOSQUES.....	5
1.1. Panorama mundial sobre los bosques.....	5
1.1.1. Contexto del cambio climático.....	5
1.1.2. Acuerdos internacionales en materia de cambio climático.....	8
1.1.3. Acuerdos internacionales en materia de bosques.....	10
1.2. Panorama nacional sobre los bosques.....	12
1.2.1. Afectación del cambio climático en los bosques del Perú.....	12
1.2.2. Concepto de bosques.....	14
1.2.3. Tipos de bosques en el Perú.....	15
1.2.4. Importancia de los bosques.....	17
1.2.5. Problemas actuales de los bosques en el Perú.....	19
1.2.6. Compromisos adoptados por el Perú vinculados a bosques.....	21
CAPÍTULO II: EL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN EN EL DERECHO AMBIENTAL.....	23
2.1. Marco legal internacional sobre el principio de prevención.....	25
2.1.1. Origen del principio de prevención.....	25
2.1.2. Concepto del principio de prevención.....	26
2.1.3. Elementos del principio de prevención.....	29
2.1.3.1. Evitar daños ambientales.....	29
2.1.3.2. Evaluación previa de los riesgos y peligros inherentes a la actividad.....	29
2.1.3.3. Certidumbre científica sobre la capacidad dañosa y posibilidad de actualización de un impacto ambiental.....	30
2.1.3.4. Adopción de medidas restrictivas y prohibitivas.....	30
2.1.3.5. Prevención <i>strictu sensu</i> y gestión <i>a posteriori</i>	31
2.2. Marco legal nacional relevante sobre el principio de prevención.....	31

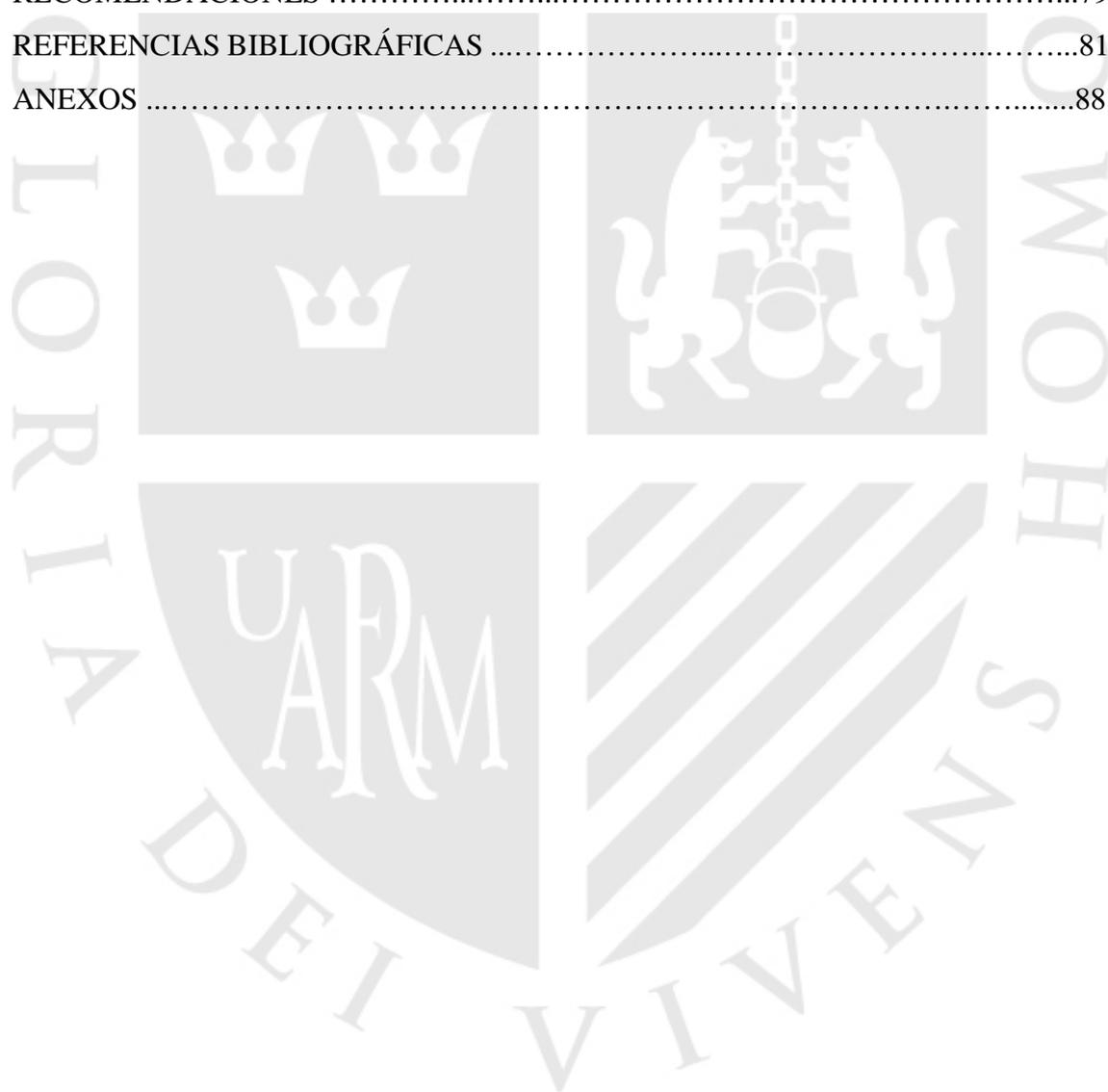
2.2.1.	El principio de prevención en la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental	31
2.2.2.	El principio de prevención en la Ley General del Ambiente.....	32
2.2.3.	El principio de prevención en la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales	33
2.2.4.	El principio de prevención en la Ley de Áreas Naturales Protegidas.....	34
2.2.5.	El principio de prevención en la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental	34
2.2.6.	El principio de prevención en la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental	35
2.2.7.	El principio de prevención en la Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica.....	35
2.2.8.	El principio de prevención en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.....	36
2.2.9.	El principio de prevención en la Ley de Recursos Hídricos.....	36
2.3.	Diferencias entre el principio de prevención y otros principios jurídicos del derecho ambiental.....	37
2.3.1.	Diferencia entre el principio de prevención y el principio de desarrollo sostenible.....	37
2.3.2.	Diferencia entre el principio de prevención y el principio de buena vecindad y cooperación internacional.....	38
2.3.3.	Diferencia entre el principio de prevención y el principio de soberanía sobre los recursos naturales de los Estados y la responsabilidad de no causar daño ambiental.....	39
2.3.4.	Diferencia entre el principio de prevención y el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.....	39
2.3.5.	Diferencia entre el principio de prevención y el principio de internalización de costos.....	40
2.3.6.	Diferencia entre el principio de prevención y principio precautorio.....	41
CAPÍTULO III: APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN EN EL DISEÑO DEL PROGRAMA NACIONAL DE CONSERVACIÓN DE BOSQUES PARA LA MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO.....		44

3.1.	El Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático como respuesta a la deforestación y degradación ambiental.....	44
3.1.1.	Breve reseña histórica de la creación del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.....	44
3.1.2.	Definición del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.....	45
3.1.3.	Objetivos del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.....	46
3.1.4.	Justificación del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.....	46
3.1.5.	Procesos que orientan la ejecución del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.....	47
3.1.5.1.	Proceso de diseño.....	47
3.1.5.2.	Proceso de implementación.....	50
3.1.5.3.	Proceso de seguimiento y evaluación.....	51
3.1.6.	Gestión y operatividad del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.....	52
3.1.6.1.	Instrumentos de Gestión.....	52
a.	Plan Operativo Anual.....	52
b.	Articulación del Plan Operativo Anual con el Plan Operativo Institucional y Presupuesto Institucional.....	53
3.1.6.2.	Formas de intervención del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.....	53
a.	Transferencias directas condicionadas.....	54
b.	Programas y Proyectos de Inversión Pública.....	54
c.	Proyectos con financiamiento de Cooperación Internacional.....	55
3.1.7.	Beneficiarios del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.....	56
3.2.	¿El principio de prevención se introduce eficientemente en el diseño del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático?.....	56

CAPÍTULO IV: APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN EN LA GESTIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE CONSERVACIÓN DE BOSQUES PARA LA MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA COMUNIDAD NATIVA DE ANAPATE.....59

4.1.	Balance de debilidades y fortalezas de la gestión del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.....	59
4.1.1.	Debilidades del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.....	59
4.1.1.1.	Insuficiente y baja calidad de información.....	59
4.1.1.2.	Limitada coordinación interinstitucional.....	60
4.1.1.3.	Incipiente proceso de diseño de proyectos sostenibles.....	60
4.1.1.4.	Escasos recursos económicos del presupuesto público.....	61
4.1.1.5.	Enfoque del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático centrado en transferencias directas condicionadas.....	61
4.1.2.	Fortalezas del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.....	62
4.1.2.1.	Conciencia ecológica y revalorización de los servicios ambientales de los bosques	62
4.1.2.2.	Sistema de monitoreo en tiempo real sobre la cobertura de los bosques.....	62
4.1.2.3.	Fortalecimiento de capacidades para la conservación de bosques.....	63
4.1.2.4.	Participación de comunidades nativas y campesinas tituladas.....	64
4.1.2.5.	Incentivos económicos a través de transferencias directas condicionadas.....	64
4.2.	Análisis del principio de prevención respecto a la implementación del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático en la comunidad nativa de Anapate.....	65
4.2.1.	Justificación de la elección de la comunidad nativa de Anapate.....	65
4.2.2.	Información general sobre la comunidad nativa de Anapate.....	65
4.2.3.	Breve descripción del Convenio firmado entre el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático y la comunidad nativa de Anapate.....	66
4.2.4.	Metodología de las entrevistas.....	67
4.2.4.1.	Descripción de las entrevistas.....	67

4.2.4.2. Entrevista al Coordinador del Área Zonal de Satipo del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.....	68
4.2.4.3. Entrevista al presidente de la comunidad nativa de Anapate.....	72
4.3. Resultados del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático en la comunidad Nativa de Anapte.....	74
CONCLUSIONES.....	77
RECOMENDACIONES	79
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	81
ANEXOS	88



INTRODUCCIÓN

A lo largo de los años, la comunidad internacional ha adoptado diversos compromisos internacionales en materia económica, política y social (cultural), los cuales se materializan en la firma y/o ratificación de tratados. Sin embargo, no es hasta la década de los 70' que se ha tomado conciencia sobre la nueva coyuntura del cambio climático. Al respecto, en el año 1972 se llevó a cabo la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano donde se proclamó diversos principios jurídicos, siendo considerado el referido instrumento como el origen del derecho ambiental internacional.

Como consecuencia del nacimiento del derecho ambiental, la comunidad internacional ha tomado conciencia sobre el cambio climático y los problemas que éste ocasiona como por ejemplo los siguientes: cambios de temperatura, deforestación, degradación, inundaciones, huacos, lluvias excesivas, entre otros. En este contexto, es que se establece la necesidad de adoptar políticas ambientales de prevención y precaución para preservar el medio ambiente. Al respecto, cabe señalar que una de las mejores alternativas de mitigación del cambio climático es la conservación y aprovechamiento sostenible de los bosques, puesto que éstos tienen la capacidad de absorber los GEI.

Recordemos que, el Perú es uno de los países que cuenta con una gran extensión de bosques. Al respecto, el MINAM en varios de sus informes nos indica que contamos con más del 50% del territorio peruano cubierto de bosques. Asimismo, nos advierte que éstos últimos están siendo deforestados como consecuencia de la minería ilegal, agricultura migratoria, tala ilegal y legal (no monitoreada adecuadamente). En ese sentido, resulta importante para nuestro país la instauración de una política ambiental eficaz que permita la conservación de bosques como principales mitigadores del cambio climático y agentes capaces de brindarnos servicios ambientales.

En relación a la conservación de los bosques, se debe indicar que el 15 de julio del 2010, el MINAM creó el PNCB, mediante el D.S. N° 008-2010-MINAM. Dicho programa nacional tiene como objetivos fundamentales la conservación de grandes extensiones de bosques para mitigar el cambio climático. Asimismo, busca lograr la participación de las comunidades nativas, aprovechando sus conocimientos ancestrales y asociarlo con la asistencia técnica proporcionada por el MINAM. Sin embargo, se han ido manifestándose una serie de obstáculos para la aplicación del PNCB, los cuales serán analizados desde la óptica del principio de prevención para una eficiente gestión del aludido programa nacional.

Por otro lado, en relación a la metodología de la presente tesis se debe señalar que es de carácter descriptivo, por cuanto se desarrolla instituciones jurídicas, pero además es explicativa en el sentido que se expone y confronta dichas instituciones con la doctrina. Asimismo, se busca contrastar la legislación, la doctrina y las entrevistas realizadas al presidente de la comunidad nativa de Anapate, y al Coordinador del Área Zonal de Satipo del PNCB. Lo anterior, con la finalidad de obtener una visión global de cómo está aplicando el aludido programa nacional en dicha comunidad, considerando el principio de prevención.

A continuación, se presentan los siguientes problemas de investigación con sus respectivas hipótesis, los cuales serán abordados en la presente tesis.

Problema General: ¿Cómo el principio de prevención en el PNCB coadyuva a combatir la deforestación y degradación ambiental?

Hipótesis General: El principio de prevención coadyuva a combatir la deforestación y degradación ambiental mediante el PNCB, porque éste contiene los instrumentos necesarios para evitar y/o reducir daños ambientales.

Problema Específico 1: ¿Cómo el principio de prevención se convierte en la base para la formación del PNCB?

Hipótesis Específica 1: El principio de prevención se convierte en la base originaria del PNCB.

Problema Específico 2: ¿Cómo se ha aplicado el principio de prevención inmerso en el PNCB en la comunidad nativa de Anapate?

Hipótesis Específica 2: El principio de prevención fue aplicado correctamente en la comunidad nativa de Anapate. Sin embargo, aún queda pendiente realizar unas mejoras para una eficiente gestión ambiental de los bosques y así combatir la deforestación y degradación ambiental.

De lo anterior, se plantea los siguientes objetivos de la presente tesis, los cuales son los siguientes:

Objetivo General: Analizar cómo la correcta aplicación del principio de prevención coadyuva a combatir la deforestación y degradación ambiental.

Objetivo Específico 1: Explicar cómo el principio de prevención ambiental se convierte en la base para la creación y gestión del PNCB.

Objetivo Específico 2: Analizar cuáles han sido las fortalezas y debilidades de la aplicación del principio de prevención del PNCB en la comunidad nativa de Anapate.

Es pertinente señalar que, la presente tesis cuenta con cuatro capítulos que analizan en su conjunto el principio de prevención en el PNCB en la comunidad nativa de Anapate y luego finaliza con las conclusiones y recomendaciones. A continuación, veamos una breve descripción sobre el contenido de cada capítulo:

En el primer capítulo, se brinda un estado de la cuestión sobre los bosques a nivel mundial y nacional en el contexto del cambio climático, y como es que se ve afectado el Perú como uno de los países con mayores extensiones de bosques. Asimismo, se analiza los problemas ambientales de deforestación y degradación ambiental, así como los compromisos internacionales adoptados por el Perú en materia de mitigación del cambio climático. Lo anterior, con la finalidad de explicar la importancia de la conservación de bosques para la lucha contra la variabilidad de la temperatura.

En el caso del segundo capítulo, se desarrolla la institución jurídica del principio de prevención en el derecho ambiental, partiendo de los diversos instrumentos jurídicos en donde se halla referido tácitamente. Asimismo, se analiza cómo este principio se relaciona y/o diferencia con otros principios ambientales para que tener claro el concepto del principio de prevención, lo cual servirá para el análisis de su aplicación en el PNCA.

Por su parte, en el tercer capítulo se desarrolla la aplicación del principio de prevención en el diseño del PNCA, describiendo de que se trata el mismo y cómo se convierte el principio jurídico en su base originaria.

En relación al cuarto capítulo, éste contiene el balance de debilidades y fortalezas de la gestión del PNCA, contrastándose la información recabada con las entrevistas realizadas al Coordinador del Área Zonal de Satipo del referido programa nacional y el presidente de la comunidad nativa de Anapate.

Finalmente, se observan las conclusiones y recomendaciones para que el PNCA pueda ser gestionado de la mejor manera en la comunidad nativa de Anapate, así como en las demás comunidades para hacerle frente al cambio climático y reducir la deforestación y degradación ambiental.

CAPÍTULO I: ESTADO DE LA CUESTIÓN SOBRE LOS BOSQUES

1.1. Panorama mundial sobre los bosques.

1.1.1. Contexto del cambio climático.

A nivel mundial, los Estados se han visto afectados directa o indirectamente por el cambio climático. Al respecto, el IPEDEHP (2010: 4) señala que “la temperatura de la atmósfera se incrementa constantemente como consecuencia del aumento excesivo de la emisión de gases por la actividad humana [...] y la actividad industrial [...]”. Esta situación, deteriora la capa de ozono, lo cual implica que se encuentre en peligro diversos hábitats donde yace la diversidad biológica¹, siendo necesario la toma de acciones para su protección. Lo anterior, se materializa a través de políticas ambientales, planes, programas y proyectos en donde se priorice la conservación de diversos ecosistemas y diversidad biológica.

Sobre el cambio climático, el MINAM (2012: 53) señala que se relaciona con la “[...] variación estadística significativa en el estado del clima o en su variabilidad, que persiste en un periodo extendido de tiempo, y que puede tener su origen en causas naturales o producirse como resultado de la actividad humana”. Dicha variabilidad de la temperatura del clima ocasiona repercusiones en la diversidad biológica que se encuentra en ciertos tipos de ecosistemas, pues si éste último se ve afectado, los seres vivos se ven en la necesidad de adaptarse. Sin embargo, no todos logran hacerlo, por lo que, es probable la pérdida o reducción de la misma.

¹ Según el MINAM (2012: 65), la diversidad biológica “son las diferentes formas y variedades en que manifiesta la vida en el planeta tierra, es decir desde organismos vivos hasta los ecosistemas; comprende la diversidad dentro de cada especie [...], entre las especies [...] y de los ecosistemas [...]”.

Por su parte, el IPCC (2002: 23) comparte la postura del MINAM y sostiene que, “los cambios en la biodiversidad y cambio en el funcionamiento del ecosistema asociados a ellos pueden afectar a la productividad biológica. Estos cambios pueden afectar los bienes y servicios esenciales sobre los que se basa toda sociedad [...]”. En ese sentido, se deduce que el ciclo de reproducción de algunos seres vivos resulta reducido como consecuencia del cambio climático, siendo relevante la conservación de bosques para la preservación de la diversidad biológica y de los servicios ambientales que nos otorgan.

Con relación a una de las manifestaciones del cambio climático, Caballero & Otros (2007: 7) sostienen que “[...] los glaciares se derriten, tanto los de las montañas como los que forman los casquetes polares [...]”. Por ello, es que cada vez más se observan descongelamientos, constituyéndose como uno de los más grandes problemas que ocasiona el cambio climático. Lo anterior, genera la crecida de los océanos y posibles inundaciones en aquellos lugares que se ubican en las costas continentales y la pérdida de reservas de agua dulce. Otro aspecto perjudicial del calentamiento global, según Caballero & Otros (2007: 7) “[...] es que afectará los patrones climáticos, modificando cuando y cuanto llueve en cada región y estos tienen consecuencias económicas y ecológicas [...]”. En este contexto, se evidencia cambios a nivel ambiental, lo cual se ve reflejado en el valor de los recursos naturales alterados. Al respecto, no cabe duda que sectores como la agricultura y la ganadería se ven afectados por esta situación del cambio climático, puesto que algunos agricultores tienen cosechas o siembras arruinadas. Por tanto, los alimentos que obtienen se ven escaseados o aumentados en su valor económico, generando inclusive consecuencias económicas a nivel estatal.

Asimismo, el cambio climático ocasiona una afectación a la calidad ambiental, la cual es definida por el MINAM (2012: 53) como la “condición de equilibrio natural que describe el conjunto de procesos geoquímicos, biológicos y físicos, y sus diversas y complejas interacciones, que tienen lugar a través del tiempo, en un determinado espacio geográfico [...]”. Lo anterior, significa que, si se emiten más GEI derivados de la actividad humana, la calidad ambiental, vale decir, el equilibrio natural se ve desvirtuado, perjudicando la situación de los diversos ecosistemas, y, además, coloca en riesgo la diversidad biológica que presenta.

Por su parte, el IPEDEHP (2010: 9) sostiene que “la degradación del recurso suelo constituye uno de los problemas ambientales que más compromete la sustentabilidad del medio ambiente mundial, ya que es uno de los recursos naturales más valiosos desde el punto de vista económico”. En ese sentido, si nuestros bosques se vuelven cada vez más vulnerables, los recursos que de ellos se obtuviesen serían ineficientes y de baja calidad, lo cual se traduciría en la disminución del precio real de esos recursos naturales, afectando de forma significativa la economía.

Ante este panorama del cambio climático, la comunidad internacional debe de adaptarse a esta coyuntura. En ese sentido, hay que tener en cuenta la postura de la CEPAL (2015: 18) cuando señala lo siguiente:

“La adaptación al cambio climático incluye cualquier ajuste deliberado en respuesta a las nuevas condiciones climáticas, tanto reales o esperadas y pueden incluir cambios sociales, culturales, administrativos y en procesos, modificaciones en comportamientos, construcción de nueva infraestructura o uso de tecnologías, transformaciones estructurales y modificaciones de productos, insumos o servicios y transformaciones de políticas públicas con el propósito de amortiguar o aprovechar las nuevas condiciones climáticas [...]”.

Considerando la posición de la CEPAL, la adaptación al cambio climático implica que la comunidad internacional adopte políticas y/o programas para mitigarlo, lo cual se evidencia a través de convenios internacionales y sus respectivos cumplimientos. En el caso peruano, como parte de sus obligaciones internacionales ha creado y gestionado el PNCB en diversas comunidades nativas y campesinas debidamente tituladas en la SUNARP. Recordemos que, el Perú cuenta con una megadiversidad de recursos biológicos, por lo que, las consecuencias del cambio climático resultan altamente perjudiciales. En el caso de América Latina, según la CEPAL (2015: 14) “[...] es altamente vulnerable a los impactos del cambio climático y al mismo tiempo su contribución histórica a las emisiones globales es aún menor, aunque está aumentando paulatinamente [...]”. Por ello, resulta fundamental que la comunidad internacional, a través de diversos instrumentos de gestión detengan el aumento de la emisión de los GEI, de tal manera que se mitigue el cambio climático. Hay que tomar en cuenta que, si se controlan ciertas actividades económicas se podría prevenir o reducir daños ambientales, lo cual está estrechamente vinculado con la conservación de bosques (considerando que son los principales mitigadores del cambio climático).

1.1.2. Acuerdos internacionales en materia de cambio climático.

Como un hito importante relacionado al cambio climático, se debe tener en cuenta que la CNUMAH celebrado en Estocolmo en 1972, originó el debate sobre el cambio climático. Dicha conferencia es la que crea el PNUMA en el mismo año con la finalidad de establecer una conciencia ecológica de los miembros de la comunidad internacional (Estados, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil y sector privado) sobre la situación medioambiental del planeta. En la referida conferencia, se puso en discusión temas como la situación de los océanos, disminución de la diversidad biológica, residuos tóxicos, gestión de recursos y la calidad de vida de las personas. Por ello, la CNUMAH resulta ser el primer gran hito en torno a la conciencia sobre el cambio climático.

Un segundo hito es la celebración de la Cumbre de la Tierra en Rio de Janeiro en 1992 el cual tiene como objetivo general sentar las bases de una política global para lograr el desarrollo sostenible, no de los Estados de forma individual, sino del planeta en sí. Esta Cumbre de la Tierra tiene como resultado cinco documentos, los cuales son los siguientes: Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Programa 21, CDB, CMNUCC y Principios relativos a los Bosques. Con relación a la Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 celebrada en Rio de Janeiro, se debe señalar que es uno de los instrumentos más importantes para la comunidad internacional, puesto que establece los principios del derecho internacional ambiental, como, por ejemplo: principio de desarrollo sostenible, principio de prevención, principio precautorio, entre otros. Cabe señalar que, la referida declaración es una norma *soft law* que contiene principios relacionados a la ordenación, conservación y desde luego la gestión sostenible de los bosques de todo tipo. Por ello, es que se considera a la referida declaración como una de las fuentes del derecho internacional ambiental.

Por otro lado, el Programa 21 es una serie de recomendaciones vinculadas a la instauración del desarrollo sostenible como pilar de cualquier tipo de actividad económica. En ese sentido, este documento comprende un plan de acciones que la comunidad internacional debe seguir para lograr la participación de diversos actores sociales (Estado, empresa, sociedad civil, comunidades indígenas y/o campesinas).

Por su parte, el CDB tiene por finalidad la conservación de la diversidad biológica (recursos genéticos, especies y ecosistemas), así como la gestión sostenible de sus componentes y el uso equitativo de los recursos genéticos. Según Bárbara Ruis (s.f.: párr. 16), “[...] se calcula que los ecosistemas forestales contienen el 70% de las especies vegetales y animales del mundo. [...]”. De lo anterior, se evidencia que el CBD ha incorporado tácitamente la importancia de bosques en el sentido que destaca la presencia de diversidad biológica.

El cuarto instrumento internacional, es decir, la CMNUCC es un instrumento internacional que fue adoptado en New York el 9 de mayo del 1992, la cual busca generar conciencia sobre los efectos generados por el cambio climático. Por ello, es que para materializar este objetivo de la CMNUCC se crea el Protocolo de Kioto el 11 de diciembre de 1997, teniendo como objetivo la reducción de la emisión de los GEI que ocasionan el cambio climático. Al respecto, cabe acotar que, el presidente de Estados Unidos de ese momento, Bill Clinton, firmó el acuerdo, pero no llegó a ratificarlo. En ese sentido, se puede inferir que su adhesión a este Protocolo es catalogada como un simbolismo, puesto que no resulta ser vinculante para el referido país, lo que conlleva a que los Estados Unidos siga generando más emisiones de GEI como producto de sus grandes actividades económicas, agravando a mayor escala el contexto de cambio climático.

Por último, se encuentra los Principios relativos a los Bosques que comprende una serie de principios sobre la ordenación, conservación y el desarrollo de cualquier tipo de bosque. Este instrumento internacional es una guía para que cualquier Estado pueda tener un aprovechamiento sostenible de este recurso.

Un tercer hito es la vigésima primera CMNUCC el 2015 en Francia, el cual tuvo como objetivo adoptar un acuerdo entre los participantes para reducir los efectos de los GEI. En ese sentido, se creó el Acuerdo de París, el cual detalla una serie de medidas para la reducción de los referidos gases. En este punto, resulta necesario tener en cuenta el rol que asumen las dos grandes potencias de la actualidad, Estados Unidos y China. Estos Estados son los principales emisores de los GEI, por lo que, si éstos a través de sus políticas se comprometen asumir compromisos para reducirlos, se adoptarían mejores alternativas para la instauración de la sostenibilidad del planeta.

Asimismo, se debe señalar que el Acuerdo de París es un documento que hace referencia a los compromisos que deben tomar los Estados para la elaboración de políticas públicas y programas para evitar mayores daños relacionados a los efectos de los GEI. En ese sentido, es que el Perú, como parte de sus obligaciones contraídas, ha creado a través del MINAM programas REDD, REDD+ y el PNCB, por mencionar solo unos ejemplos. Por todo lo antes señalado en este apartado, se puede afirmar que estos acuerdos internacionales son el esfuerzo de la comunidad internacional para hacerle frente al cambio climático.

1.1.3. Acuerdos internacionales en materia de bosques.

Antes de todo, es importante señalar que no existe un convenio exclusivamente forestal, por lo que, los acuerdos vinculados a bosques se encuentran dispersos entre los diversos convenios internacionales que se han adoptado con el transcurso del tiempo. Uno de ellos es la CMNUCC en la que se enmarca el Protocolo de Kioto, celebrado en 1987 en Japón, que en su Art. 2 señala como obligación de las partes lo siguiente:

“[...] protección y mejora de los sumideros y depósitos de los gases de efecto invernadero [...] teniendo en cuenta sus compromisos en virtud de los acuerdos internacionales pertinentes sobre el medio ambiente; promoción de prácticas sostenibles de gestión forestal, la forestación y la reforestación; [...]”.

En términos generales, el Protocolo de Kioto brinda importancia a la función que poseen los bosques como uno de los mejores mitigadores del cambio climático, y como es que resulta necesario una gestión sostenible de los mismos, velando por la prevención de la deforestación y reforestación. En ese marco, es que exhorta a los Estados participantes que adopten las medidas necesarias para la preservación del medio ambiente. Al respecto, según el criterio de Bárbara Ruis (s.f.: párr. 13) “ciertas actividades humanas para el uso de la tierra, el cambio en su uso y el sector forestal [...], forestación, reforestación y prevención de la deforestación, pueden ser utilizadas por los países industrializados para compensar sus niveles de emisión”. Estas medidas se encuentran estrechamente vinculadas con el principio de responsabilidad por daño ambiental, el cual se traduce en la obligación del contaminante a mitigar lo que contaminó.

Por otro lado, se encuentra la CNULD en los países afectados por sequía grave o desertificación (en particular en África) celebrado en París el 12 de septiembre de 1994, el cual tiene como objetivo principal luchar contra la desertificación contribuyendo así a un desarrollo sostenible. A criterio de la autora Bárbara Ruis (s.f.: párr. 20), “[...] la protección y la expansión de los bosques son elementos importantes en la convención, ya que los bosques realizan importantes funciones ecológicas que mitigan los efectos de la sequía e impide la desertificación [...]”. Por ello, se infiere que un ecosistema forestal en buen estado, conlleva a la prevención de la deforestación y degradación de los suelos, y de otro lado, la obtención de mayor cantidad y calidad de servicios ambientales.

Otro documento internacional trascendente en materia de bosques, es la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural celebrada en París en 1972, que en su Art. 2 señala lo siguiente:

“A los efectos de la presente Convención se considerarán “patrimonio natural”: Los lugares naturales o las zonas estrictamente delimitadas, que tenga un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural [...]”.

Dicha convención introduce a los bosques como patrimonio natural cultural y natural del mundo, puesto que la comunidad internacional acepta la necesidad de conservación, preservación y gestión sostenible de los bosques. Éstos últimos no solo deben ser considerados como fuente de dinero, sino también como parte de la belleza natural que tienen, acompañado de la diversidad biológica, lo cual en su conjunto representa un paisaje valioso para cualquier sociedad.

Por su parte, se encuentra el CIMT de fecha 27 de enero del 2006, que tiene como finalidad promover el comercio de las maderas tropicales y asegurar las exportaciones derivadas de fuentes sostenibles. No solo eso, sino que también fomenta y apoya la investigación con la finalidad de mejorar la ordenación forestal y la utilización de la madera, pero sobre todo promueve el desarrollo de políticas nacionales relacionadas al aprovechamiento sostenible de los bosques tropicales, manteniendo un equilibrio ecológico. Si bien es cierto, la extracción de madera ocasiona la liberación de GEI absorbidos, este convenio enmarca las actividades necesarias para asegurar la sostenibilidad del planeta.

Por último, entre uno de los convenios más relevantes vinculados a los bosques es el CPIT en países independientes (Convenio de la OIT N° 169) firmado en Ginebra en 1989, el cual tiene como objetivo principal proteger los derechos sociales, económicos y culturales que gozan los pueblos indígenas. Este convenio crea la obligación de los Estados para que adopten acciones para proteger a dicho grupo de personas. Entre los diversos artículos presentes en el referido convenio, destaca el Art. 14 que trata sobre el reconocimiento del derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras a los pueblos indígenas que tradicionalmente lo ocupan y el Art. 15 que versa sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales en sus tierras, los cuales tienen una protección especial, así como el derecho de participación en temas como la administración y conservación de tales recursos, y en caso de daño una indemnización equitativa.

Por todo lo anteriormente señalado, se observa que como consecuencia de las obligaciones contraídas en diversos tratados internacionales es que se crean programas de acción para luchar contra la deforestación y degradación ambiental. Lo anterior, se materializa a través del establecimiento de estrategias a mediano y largo plazo, fomentando la participación de las comunidades que se encuentren afectadas para la obtención de mejores resultados. Como ejemplo de lo anterior, tenemos los programas, planes, proyectos, entre otros instrumentos que permiten prevenir la deforestación y degradación ambiental.

1.2. Panorama nacional sobre los bosques.

1.2.1. Afectación del cambio climático en los bosques del Perú.

Según la FAO (2016: 17) el cambio climático afecta al Perú, en el sentido que se evidencia “patrones de lluvia, elevación del nivel del mar, reducción de los glaciares, presencia de olas de calor y aumento de las temperaturas, lo que intensificaría la expansión de plagas e incendios forestales [...]”. Estos escenarios ocasionan que se produzca un gran problema denominado “proceso de sabanización” de los bosques amazónicos.

Lo anterior, significa que los bosques se convertirán en desiertos, generando así una disminución de los mismos en el territorio peruano, además de la liberación de millones de toneladas de CO₂ a la atmósfera. Asimismo, la pérdida de biodiversidad y la no mitigación del cambio climático.

Con relación a la variabilidad climatológica anormal como consecuencia del cambio climático, resulta pertinente tener en cuenta lo dicho por la FAO (2016: 17), la cual refiere lo siguiente:

“[...] se han registrado aumentos y disminuciones bruscas en las regiones de Loreto, Huánuco, Ucayali, San Martín, Madre de Dios, Apurímac y Cusco, expresadas en las sequías extremas del 2005 y del 2010 en Loreto y en la Amazonia brasileña, seguidas de inundaciones nunca antes vistas [...]”.

Los hechos antes referidos generaron consecuencias negativas en las actividades económicas que están basadas en la situación del clima, como lo son la agricultura, ganadería y la pesca, y, además, el deterioro de ciertos ecosistemas. Por ello, es que los ingresos económicos de las comunidades derivadas de las actividades económicas antes señaladas quedan supeditadas al contexto del cambio climático, siendo necesario la adopción de medidas que permitan mitigarlo.

De lo anterior, se puede inferir que resulta importante la presencia de los bosques ubicados en la Amazonia para la subsistencia de la diversidad biológica. Así lo reconoce la FAO (2016: 30) cuando señala lo siguiente:

“la conservación de la Amazonia es necesaria por su importancia como regulador del clima regional y por su valor como reserva genética y de los recursos naturales importantes para la conservación de la biodiversidad y la economía de las comunidades locales [...]”.

De lo expuesto, notamos que la FAO reconoce la importancia de los bosques en su rol mitigador del cambio climático, y como es que éstos se constituyen como regulares naturales del clima regional, lo cual permite su subsistencia y nos otorgan servicios ambientales para desarrollarnos como sociedad. En este contexto, el cambio climático se constituye como un reto para la gestión y conservación de bosques en el Perú.

1.2.2. Concepto de bosques.

Según el MINAM (2011: 5), “los bosques son complejos ecosistemas de seres vivos que incluyen microorganismos, vegetales y animales que se influyen mutuamente y se subordinan al ambiente dominante de unos árboles [...]”. De lo anterior, se colige que los bosques son ecosistemas que no solo comprenden árboles, puesto que habita diversidad biológica. Asimismo, se debe tomar en cuenta que los bosques nos otorgan lo que se denomina servicios ambientales, que son definidos por el MINAM (2012: 109) como “[...] los beneficios que la naturaleza proporciona a la humanidad en su conjunto o a una región, [...], la protección de la biodiversidad, la mitigación de emisiones de GEI, y la belleza escénica, entre otros”. Por ello, se puede afirmar que los bosques no solo son un ecosistema que alberga diversidad biológica, sino también fuente de ingresos económicos como consecuencia de los servicios ambientales.

Los bosques en el Perú tienen una gran importancia, puesto que es uno de los países que cuenta con una de las más grandes extensiones de bosques a nivel mundial. Así lo reconoce el MINAM (2011: 17) cuando sostiene que “[...] es el segundo en cobertura forestal en América Latina [...] y el noveno a nivel mundial”. En ese contexto, resulta fundamental la conservación de los bosques considerados como los pulmones del planeta y una de las principales fuentes de recursos económicos que se obtienen de estos. Con relación a lo anterior, el MINAM (2016a: 29) señala lo siguiente:

“los bosques en el Perú se constituyen como el ecosistema de mayor superficie, pues estamos hablando de 73 280 424 hectáreas, que representan el 57,3% del territorio nacional, los cuales se clasifican de manera general en bosques húmedos amazónicos², bosques secos de la costa³ y bosques húmedos relictos andinos⁴”.

2 Según el MINAM (2016a: 29), los bosques húmedos amazónicos “[...] son aquellos ubicados en la selva peruana caracterizados por albergar una gran biodiversidad, vale decir, flora y fauna, además de cubrir el 53,9% del país, lo cual representa el 94,1% el total de bosques.

3 Según el MINAM (2016a: 29), los bosques secos de la costa “[...] son aquellos ubicados en la costa peruana, básicamente, en el norte del Perú, caracterizados por una vegetación densa arbolada, con multivariedad de climas estacionales., además de cubrir el 3,2% del país, lo cual representa el 5,6% de los bosques”.

4 Según el MINAM (2016a: 29), los bosques húmedos relictos andinos “[...] son aquellos ubicados en la serranía del Perú, además de cubrir el 0,2% del país, lo cual representa el 0,3% de los bosques”.

De esta clasificación de los bosques se obtiene que los bosques húmedos amazónicos son los de mayor extensión, ya que representan el 94,1% del total del territorio nacional. Lo anterior, supone que nuestros bosques son los generadores de recursos naturales como, plantas medicinales, alimentos, entre otros servicios ambientales. Por tal motivo, cuando se hace referencia a los bosques, no solo se debe establecer una relación con árboles y plantas, sino que también debe comprenderse como ecosistemas fuentes de servicios ambientales.

De lo anteriormente indicado, se infiere que los bosques representan gran parte de la extensión del territorio de nuestro país, y que comprenden ecosistemas (en donde se halla diversidad biológica). Sin embargo, debemos señalar que si bien es cierto el Perú es un país de bosques, de acuerdo con el MINAM (2016c: 269) “[...] aún no se reconoce como país forestal. Su reto es lograr una extracción sostenible de los recursos del bosque”. Por ello, es que se constituye como un objetivo del estado peruano lograr la instauración de una verdadera gestión sostenible de los recursos naturales, específicamente de los bosques para que sea reconocido a nivel mundial como un país forestal.

1.2.3. Tipos de bosques en el Perú.

Los tipos de bosques no solo se limitan a los anteriormente señalados, pues lo anterior era una clasificación general del MINAM, pero si tratamos de una clasificación específica nos encontramos con siete tipos de bosques los cuales son los siguientes: montano nublado, altoandino, seco costero, húmedo pre montano, interandino, montano occidental y selva baja.

Con relación al primer tipo de bosque, el MINAM (2016c: 66) señala que “[...] está localizado en la vertiente oriental de los Andes. Se extiende a lo largo de un eje noreste-suroeste, en el rango altitudinal en que la humedad del aire se condensa y forma nubes”. Este tipo de bosque se caracteriza por la nubosidad presente en su ecosistema, puesto que se ubica en las alturas del Perú, y en cuanto a la diversidad biológica presente en este bosque, destaca los colibríes maravillosos que son animales que residen exclusivamente en este hábitad junto con variedad de orquídeas.

El segundo tipo de bosques son los denominados altoandinos, que según el MINAM (2016c: 98) “[...] están ubicados por encima de los 3.000 m.s.n.m., hasta el pie de los nevados. Ahora solo sobreviven en forma de relictos. Su mayor extensión está en los tercios central y sur del país”. Este tipo de bosque es aquel que está ubicado en la Cordillera de los Andes peruanos, lo cual permite que las plantas que se ubican en este tipo de bosques asuman una función de absorber aguas derivadas de lluvias, contribuyendo así a la conformación de riachuelos e incluso ríos, beneficiando a las comunidades que residen cerca a los bosques altoandinos.

El tercer tipo de bosque es denominado seco costero, que de acuerdo al MINAM (2016c: 122) “[...] comprende una franja de 100 a 150 kilómetros de ancho, que baja desde el Golfo de Guayaquil hasta el departamento de La Libertad”. En este tipo de bosques encontramos de fauna a la pava aliblanca, picaflores, loros, paloma peruana blanca, oso de hormiguero, gato montés, entre otras especies, y en cuanto a la flora se encuentra árboles de sapote y algarrobo entre sus especies más comunes.

El cuarto tipo de bosque es el llamado pre montano. Al respecto, el MINAM (2016c: 158) indica que se ubica “[...] en el flanco de la vertiente oriental, por encima del rango de altitud de la llanura aluvial amazónica, pero por debajo de los bosques nublados y su cinturón de condensación”. Entre la fauna presente se encuentra como máximo exponente el gallito de las rocas, que es nuestra ave nacional, así como la presencia de una multivariada de mariposas. Por otro lado, en cuanto a la flora se hace evidentemente manifiesto la presencia del cacao.

El quinto tipo de bosque son los interandinos, los cuales según el MINAM (2016c: 190) se ubican “[...] en valles y cañones de la Cordillera de los Andes [...]”. Este tipo de bosque coadyuva a aumentar los afluentes de ríos, puesto que comparte esta característica con los bosques altoandinos. En ese sentido, se observa que cumplen un rol importante en lo relacionado a la regulación del ciclo del agua. Además, son reguladores del clima, mitigando así las emisiones de GEI. Con relación a la fauna se encuentra a los jaguares, sajinos, roedores pequeños, oso manglero, águila pescadora, paloma y perico del Marañón, entre otros.

El sexto tipo de bosques son los llamados montanos occidentales, los cuales de acuerdo con el MINAM (2016c: 208) se hallan en “[...] los flancos andinos de los departamentos de Piura y Cajamarca, al norte del país con pequeñas extensiones en los departamentos de Lambayeque y La Libertad”. Se caracterizan por sus formaciones con muchos vegetales. Sin embargo, este tipo de bosques en la actualidad tiene serios problemas de deforestación, siendo uno de los ecosistemas más amenazados, por lo que, resulta fundamental la implementación de medidas necesarias para su preservación, de tal manera que cumplan con una eficiente absorción de GEI, mitigando así los efectos del cambio climático.

Finalmente, el séptimo tipo de bosque es denominado de selva baja, conforme el MINAM (2016c: 226) “[...] abarca la llanura de la Amazonia y constituye la mayor parte del territorio del país. Estos bosques se encuentran en altitudes de 100 a 6000 m.s.n.m.”. Se caracteriza por sus árboles inmensos que suelen llegar a medir 40 metros de altura, entre los más comunes, se hallan árboles como la palmera, machimango, entre otras. No olvidemos que en los bosques de selva baja existe una multidiversidad biológica, y son los que se encuentran amenazados por la deforestación y degradación ambiental.

1.2.4. Importancia de los bosques.

Según el MINAM (2011: 17) los bosques son importantes para el desarrollo sostenible del mundo, puesto que “[...] son bancos mundiales de diversidad biológica y genética. Protegen los suelos del impacto directo de la lluvia. Y su madera, sus frutos y sus usos medicinales dan dinero”. Al respecto, se aprecia que la aludida institución pública hace referencia a los servicios ambientales que nos otorgan nuestros bosques. Éstos de acuerdo al MINAM (2011: 17) “[...] regulan el ciclo del agua, el clima y contribuyen positivamente al balance de los gases atmosféricos [...]”. En ese sentido, se deduce que los bosques son grandes mitigadores de los GEI, puesto que son capaces de absorberlos y convertirlos en oxígeno que es de utilidad para la subsistencia de varias especies. Por lo tanto, se puede inferir que la conservación de bosques coadyuva a prevenir la deforestación y degradación ambiental, y, en consecuencia, contribuye a mitigar el cambio climático.

Cabe señalar que, los bosques no solo albergan diversidad biológica, sino que además cultura. Recordemos que, muchas poblaciones tienen como lugar de residencia algunas extensiones de bosques. Específicamente, nos referimos a las comunidades nativas, los cuales son definidos por el MINAM (2012: 57) de la siguiente manera:

“se denomina miembros de una comunidad nativa los nacidos en el seno de la misma y aquellos que, habiendo nacido en otras comunidades, residen en ella en forma permanente, así como los que sean incorporados a la Comunidad y que reúnan los requisitos que señale el Estatuto de Comunidades Nativas”.

Con relación a las comunidades nativas, el MINAM (2012: 57) agrega que, “tienen derechos anteriores a la formación del Estado peruano, mantienen una cultura propia, un espacio territorial y se auto reconocen como tales. [...]”. Por ello, es que todos los recursos naturales que ubican en sus territorios le pertenecen a este grupo (siguiendo su cosmovisión). Sin embargo, para un reconocimiento legal, este grupo de personas deben inscribirse como tal en la SUNARP. Al margen de esta coyuntura, el estado peruano tiene que crear mecanismos de acercamiento con estas comunidades, y que mejor manera que a través de su participación en proyectos, programas, planes para la conservación de los recursos naturales para la instauración de una buena política ambiental sostenible en donde se encuentre la presencia de todos los actores sociales involucrados.

De acuerdo al MINAM (2016c: 22), otra razón por la cual son importante nuestros bosques es que “[...] son claves para mantener el equilibrio climático en el planeta [...]”. Considerando el contexto del cambio climático y la emisión de los GEI, resulta trascendental la presencia de extensiones de bosques, puesto que cumplen una función reguladora de los diversos ecosistemas que tiene el planeta para la supervivencia de la diversidad biológica. Con relación a la cantidad de nuestros bosques, el MINAM (2016c: 22) señala que, “[...] del casi millón trescientos mil kilómetros cuadrados que mide el Perú, setecientos treinta mil están cubiertos de bosques [...]”. No solo representa gran parte del territorio nacional, sino también gran cantidad de servicios ambientales. Al respecto, el MINAM (2016c: 40) agrega que, “una constancia de la riqueza de nuestros bosques son sus especies endémicas: centenares de aves árboles, flores, anfibios y mamíferos que no viven en ningún otro lugar del mundo”.

Por todo lo antes mencionado, los bosques resultan importantes por la cantidad de servicios ambientales que nos brindan, así como la presencia de diversidad biológica y comunidades nativas que albergan. Además, de su valiosa capacidad de absorber los GEI que agravan el cambio climático, por lo que, se puede afirmar que si se conserva los bosques se mitiga dicho fenómeno climatológico.

1.2.5. Problemas actuales de los bosques en el Perú.

En la actualidad, el panorama nacional sobre bosques es desalentador en el sentido que se ven afectados por la deforestación y degradación ambiental. Con relación al primer problema ambiental, se traduce en la disminución de superficies cubierta por bosques. Lo anterior, como consecuencia de la acción humana que destruye la superficie de la tierra, como son la minería ilegal, la tala de árboles, incendios provocados por la industria maderera, así como el mal uso del suelo para actividades relacionadas a la agricultura y ganadería. Por otro lado, el segundo problema ambiental, se refiere a la disminución de la calidad de uno o más de los elementos del ecosistema, vale decir, flora, fauna, suelos, aire, agua, etc. Lo anterior, conlleva a que los servicios ambientales que se obtienen se ven disminuido en cantidad y calidad, ocasionado pérdidas económicas a las poblaciones que se benefician de los mismos.

De acuerdo al MINAM (2016c: 277) la principal causa del problema de la deforestación “[...] es la tala y la quema que hacen los campesinos para convertir el suelo de los árboles en zonas de cultivo. Entre el 75% y el 90% de la pérdida de los bosques del Perú ocurre en superficies de menos de una hectárea por año”. Lo anterior, se denomina agricultura migratoria el cual consiste en que las poblaciones talan árboles en zonas de cultivo justamente para obtener los recursos naturales que nos brindan ese tipo de suelo. De la misma manera, la OCDE (2016: 63) comparte la postura del MINAM cuando señala que, “[...] se estima que más del 90% de la deforestación se debe a la expansión de la agricultura, lo que habría permitido un incremento de la superficie agrícola en aproximadamente 3,3 millones de hectáreas durante las últimas dos décadas [...]”. En ese sentido, este tipo de actividades económica nos lleva a pensar que siembran durante dos a tres años en un lugar y luego migran hacia otro, dejando los suelos inservibles y agravando más la deforestación y degradación ambiental.

Por su parte, la OCDE (2016: 62) reconoce que “se ha creado institucionalidad y se han promulgado instrumentos para la gestión ambiental [...], pero continúa la deforestación y el cambio de uso de la tierra por la expansión de la agricultura, así como [...] conflictos por ausencia de titulación de tierras [...]”. Esta problemática de la no titulación genera pugnas no solo entre las comunidades que residen en los bosques tropicales amazónicos, sino que también genera obstáculos en las competencias que tienen ciertas instituciones por la ubicación del terreno. Lo anterior, se refiere a la agricultura migratoria, la cual consiste en usar cierta extensión de tierra y al tener la cosecha mudan a otra, y así sucesivamente, dejando esos espacios inservibles, agravando mas la deforestación y degradación ambiental.

Con relación a lo anterior, el MINAM (2016c: 280) sostiene que, “[...] otra de las raíces de la deforestación es la asignación incompleta de derechos a las comunidades sobre los bosques que habitan. Se han documentado tasas de deforestación hasta veinte veces mayor fuera de los territorios indígenas que dentro de ellos [...]”. Lo anterior, resulta lógico, puesto que las comunidades que habitan en los bosques no solo usan a los mismos como lugar de vivienda y obtención de recursos para su subsistencia, sino que se establece un vínculo entre ellos y la tierra, un sentido de permanencia y de parte-todo (generándose así una obligación de conservación por parte de ellos).

El MINAM (2016c: 277) agrega que, “[...] la mitad de la destrucción de nuestra Amazonia ocurre en zonas sin titulación, es decir, que solo pertenecen al Estado [...]”. De lo anterior, se evidencia la transferencia incompleta de los bosques a las comunidades amazónicas. En contraparte, si se manifestase el supuesto de transferencia completa se presumiría que los bosques estarían en un buen estado de conservación, generándose así una gestión sostenible de los recursos naturales obtenidos de los bosques, no dejando de lado el monitoreo ambiental respectivo.

Otro factor que ha llevado al Perú a atravesar por un proceso de deforestación es el mínimo monitoreo de los bosques. Por ello, entre las conclusiones de la OCDE (2016: 62) se destaca que, “[...] existe también una percepción bastante generalizada de que la ausencia de monitoreo ha contribuido a la degradación de suelos y bosques, [...]”. Esta coyuntura ha ocasionado que las comunidades ya no puedan explotar los mismos terrenos, y seguirán expandiendo la actividad agrícola, y en consecuencia, los daños ambientales.

Según los estudios realizados por el MINAM (2016c: 256) “[...] se estima que, en cien años, gracias al proceso de fotosíntesis, cada hectárea de esta selva puede capturar hasta setecientas toneladas de dióxido de carbono, un milagro de depuración del aire [...]”. Nuevamente, se hace presente la importancia de los bosques para la mitigación del cambio climático y reducir las consecuencias de los GEI. Sin embargo, el MINAM (2016c: 256), nos advierte que, “[...] cada hectárea de selva arrasada termina lanzando a la atmosfera la misma cantidad de gas venenoso que depuró [...]”. Asimismo, debemos recordar que, “las selvas tropicales almacenan casi quinientos mil millones de toneladas de dióxido de carbono atrapadas en sus tallos. Talar los bosques equivale a liberar toda esa suciedad toxica” (MINAM 2016c: 272). Por ello, se deduce que, si se sigue deforestando los bosques, se ocasiona la degradación del componente suelo y las funciones de los bosques se desvirtúan (vulnerando cada vez más la supervivencia de la diversidad biológica, así como las comunidades que residen en este tipo de territorio).

Según la OCDE (2016: 61) en la recomendación quincuagésima señala que, el Perú debe “continuar los esfuerzos existentes para aprovechar el potencial económico del uso sostenible de la biodiversidad y la agrobiodiversidad, mediante actividades como el ecoturismo, el biocomercio, la gastronomía, establecimiento de centros de investigación de referencia mundial, la medicina tradicional, entre otros [...]”. Lo anterior, justamente resulta ser la esencia del PNCB, puesto que el Estado busca la conservación de bosques, pero a su vez el desarrollo económico sostenible de las comunidades nativas. Por consiguiente, el cuidar de los bosques equivale a cuidarse a sí mismos (considerando su relación parte-todo). No cabe duda de que, si se logrará titularizar las tierras de bosques pareciera ser que habría un mejor cuidado sobre los mismos por partes de las comunidades residentes.

1.2.6. Compromisos adoptados por el Perú vinculados a bosques.

El Perú como parte de la comunidad internacional ha adquirido compromisos relacionados al contexto del cambio climático, problemas de deforestación y degradación ambiental presentes a nivel mundial. Con relación a lo anterior, el MINAM (2016a: 36) señala lo siguiente:

“[...] en el año 2010, [...] en cumplimiento de su mandato de conservar la diversidad biológica, y como responsable de la aplicación de los compromisos vinculados con la Convención Marco sobre el Cambio Climático, estableció el PNCB como medida para el cumplimiento de los compromisos ante dicha convención. En concreto, el Perú se comprometió a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la deforestación y degradación de bosques señalando una meta de conservar 54 millones de ha [...]”.

El PNCB nace justamente como una respuesta a la deforestación y degradación ambiental, tomando en cuenta los compromisos adoptados por el Perú en la CMNUCC, teniendo como base esencial para el diseño y gestión del referido programa nacional el principio de prevención ambiental. Lo anterior, está estrechamente vinculado con el Acuerdo de París celebrado en la vigésima primera edición de la COP en Francia en el 2015. Recordemos que, el Perú fue el primer país de Hispanoamérica que ha ratificado dicho acuerdo a través del D.S N° 058-2016-RE. De ahí que, como parte del compromiso de mantener un aumento de temperatura del planeta por debajo de los 2° Celsius y alcanzar un equilibrio ambiental nace el PNCB.

A medida que ha pasado el tiempo, la comunidad internacional ha adquirido conciencia sobre la situación de los bosques, y los problemas que los afectan. En ese sentido, existe una necesidad de conservación de los pulmones del planeta que son los bosques. Al respecto, el MINAM (2012: 60) señala que, la conservación ambiental “[...] está referida a las medidas requeridas para asegurar la continuidad de la existencia de los recursos naturales, respetando los procesos ecológicos esenciales, conservando la biodiversidad y aprovechando sosteniblemente los recursos naturales”. Lo anterior, se vincula con el principio de prevención, puesto que posee como elementos mecanismos de control, los cuales son los siguientes: “Medidas preventivas (estándares, evaluación de impacto ambiental, restricciones y licencias), medidas de implementación (vigilancia, monitoreo y reportes), mecanismos económicos y de mercado, y medidas restitutivas o de remediación” (Iturregui s.f.: 427). Cabe señalar que, la conciencia de conservación de nuestros bosques comprende efectuar acciones para prevenir el deterioro de los mismos, tomando en consideración como líneas directrices el principio de prevención ambiental.

CAPÍTULO II: EL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN EN EL DERECHO AMBIENTAL

Antes de empezar a tratar la institución jurídica del principio de prevención, es necesario señalar el origen del derecho ambiental internacional, puesto que ello permitirá una mayor comprensión de la presente investigación. Al respecto, Barrena (2010: 86) sostiene lo siguiente:

“Considerado a nivel internacional el año 1972, como el de punto de partida, como el momento del nacimiento del Derecho ambiental moderno, pues durante el mismo se celebra la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, en cuyo seno fue adoptado la Declaración de Estocolmo, que vino a establecer los principios fundamentales de la política y del Derecho Ambiental, a nivel internacional; y de la que nacerá el Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, destinada a promover, orientar e impulsar los programas de cooperación internacional en materia ambiental desarrollados por las Naciones Unidas [...]”.

Considerando lo anterior, se puede afirmar que el origen del derecho ambiental es el resultado de las preocupaciones de los estados sobre el cambio climático. Recordemos que, éste afecta negativamente el medio ambiente y los recursos que nos brinda, por lo que, resulta necesario crear y ejecutar planes, políticas, programas y otros instrumentos que permitan contrarrestar los efectos negativos del cambio climático.

En relación al concepto del derecho ambiental internacional, Servi (1998: 4), sostiene lo siguiente:

“[...] el Derecho Ambiental Internacional (DAI) constituye el ordenamiento jurídico destinado a regular las relaciones de coexistencia, cooperación e interdependencia institucionalizada o no, entre los actores, que tiene como objetivo la protección internacional del ambiente; o, el conjunto de normas jurídicas de carácter internacional destinado a la protección del ambiente en cualquiera de sus formas”.

Por ello, se puede inferir que el derecho ambiental es la rama del Derecho que comprende normas jurídicas que regulan las relaciones de sujetos de derecho público y privados con el objetivo de preservar el medioambiente. Lo anterior, conlleva a adoptar las medidas necesarias para contrarrestar los efectos negativos que pueda generar cierto tipo de actividades, de tal manera que se prevengan daños ambientales.

Por otro lado, es pertinente comprender a que nos referimos cuando hablamos de principios jurídicos. Según Andaluz (2013: 612), “los principios generales del Derecho son conceptos o proposiciones, de naturaleza axiológica o técnica, que informan la estructura, la forma de operación y el contenido mismo de las normas, [...] y del propio Derecho como totalidad [...]”. Por su parte, Lamadrid (2011: 114) aduce lo siguiente:

“Son las normas primarias o básicas del Derecho ambiental, que permiten otorgar seguridad jurídica y protección legal a las estrategias de conservación y desarrollo sostenible de un ordenamiento jurídico, y que además constituyen los soportes primarios estructurales de la legislación ambiental que otorgan funcionalidad y adaptabilidad a las normas legales internas, frente a la siempre cambiante realidad ambiental [...]”.

De acuerdo a lo indicado por Andaluz y Lamadrid, se desprende que los principios generales son proposiciones que gozan de contenido axiológico y/o técnico que permite generar una estructura y dar un funcionamiento a un ordenamiento jurídico. Además, se debe señalar que éstos se constituyen como normas que otorgan protección legal en todo lo relacionado a la conservación y gestión del medio ambiente. Por su parte, Nava (2005: 826) señala que, “los llamados principios fundamentales del derecho internacional ambiental se erigen como verdaderas guías o parámetros jurídicos para la acción y comportamiento de las naciones [...]”. Por estas razones, los principios jurídicos se convierten en directrices para la gestión pública que se materializa a través de diversos planes, programas, proyectos, entre otros instrumentos. Con relación a lo anterior, la doctrina jurídica concuerda en que existen los denominados principios estructurales y los principios funcionales. En cuanto el primero, Barrena (2010: 90) refiere que, “[...] son aquellos que amparan, cualificándolo, el fin perseguido por el Derecho ambiental. Que, pese haber sido recogidos en normas jurídicas y que de ellos se deriven otros principios y normas, no se les puede considerar como auténticos principios jurídico-ambientales”.

Entre este primer grupo se encuentran los principios de ubicuidad, globalidad, subsidiariedad, horizontalidad, desarrollo sostenible, solidaridad y responsabilidad compartida pero diferenciada. Con relación al segundo, la misma autora Barrena (2010: 96) agrega que son “[...] aquellos que realizan una función orientadora acerca de cuáles deben ser los instrumentos más idóneos para lograr el fin de la protección ambiental [...]”. Entre este segundo grupo destacan los principios de prevención, precaución, de corrección, “quien contamina paga” y de participación. En concordancia con lo esbozado en este segundo capítulo, resulta pertinente analizar la institución jurídica llamada principio de prevención.

2.1 Marco legal internacional sobre el principio de prevención.

2.1.1. Origen del principio de prevención.

Como anteriormente se ha advertido, el principio de prevención lo podemos encontrar tácitamente en el Principio 21 de la CNUMAH, el cual recoge una gran cantidad de principios de lo que conforma en la actualidad el derecho ambiental internacional contemporáneo. Al respecto, este instrumento internacional señala lo siguiente:

“Principio 21.- De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.”

En la referida norma internacional, se observa que el principio de prevención si se ve introducido cuando se señala que los Estados, así como tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos, también tienen la obligación de adoptar medidas para velar que las actividades económicas realizadas dentro de su jurisdicción no causen daños ambientales a otros Estados. En ese marco, es que los Estados crean instrumentos jurídicos ambientales para no causar daño transfronterizo y dentro de su propia jurisdicción.

Complementando lo anterior, Barboza, citado por Lamadrid (2011: 145) sostiene que, “el Derecho Internacional impone a los Estados un deber de prevención de daños, cuando en su territorio, o bajo su jurisdicción o control, se realiza una actividad riesgosa [...]”. Por ello, es que como consecuencia de la certeza científica sobre si cierta acción u omisión causa daño ambiental, es justo en ese momento en que nace la obligación de los Estados para prevenirlo. Un ejemplo de lo anterior, es que se otorgan concesiones forestales para el aprovechamiento de los bosques, pero ello implica que el concesionario adopte obligaciones jurídicas para un aprovechamiento sostenible.

2.1.2. Concepto del principio de prevención.

Acerca del principio de prevención, Drnas De Clément, citada por García (2010: Párr. 2) señala que, “se refiere a la diligencia debida de los Estados en la obligación de vigilancia y adopción de previsiones en relación a los bienes y personas bajo su jurisdicción a fin de asegurarse de no causar perjuicios transfronterizos”. De modo que, el principio de prevención ambiental se constituye como la obligación de los sujetos internacionales de derecho (Estados) para que adopten las previsiones necesarias y asegurarse de no causar daño a otros sujetos de derecho internacional. Al respecto, Valverde (1996: 420) sostiene lo siguiente:

“[...] es necesario detener la eliminación de sustancias tóxicas en cantidades, o, en su concentración que excedan la capacidad de degradación del medio ambiente, a fin de garantizar que no se causaran daños a los ecosistemas. Es preferible actuar al comienzo del proceso para reducir la contaminación, en lugar de esperar y luego restaurar las áreas contaminadas”.

De lo anterior, se deduce que las medidas de acción preventiva deben de estar introducidas en la política ambiental de cada Estado, con la finalidad de iniciar una gestión sostenible de los recursos naturales. Para ello, a criterio de Lozano & Lago (2014: 126) “el principio de acción preventiva supone que los Estados adopten medidas de protección del medio ambiente aún antes de que se haya producido una lesión al mismo por la constatación científica de la existencia de un peligro real de deterioro ambiental [...]”. En este marco de ideas, se deduce que como ya se sabe que cierta acción u omisión ocasiona daño ambiental, corresponde la adopción de ciertas medidas para prevenirlo.

Por su parte, Lamadrid (2011: 116), refiere que “[...] la acción que el Estado deberá adoptar para prevenir un daño al medioambiente [...] implica también el reducir, limitar y controlar”, estas actividades perjudiciales [...]”. A criterio de este autor, resulta apropiado reducir los impactos negativos de ciertas actividades, así como la de limitar el aprovechamiento de algunos recursos y controlarlos, puesto que no siempre se pueden evitar los daños ambientales. Un ejemplo de lo anterior es la minería. Si bien es cierto, se contamina, pero se debe tomar en cuenta que si se adoptan ciertas medidas se puede mitigar el daño ambiental provocado, lo cual permite continuar con dicha actividad.

De acuerdo a Sands, citado por Lamadrid (2011:117), el objetivo principal de la acción preventiva (denominado también principio de prevención), es justamente, “[...] prevenir la extinción de especies de flora y fauna, [...], la contaminación de mares, ríos, contaminación radiactiva de la atmósfera, violentas modificaciones del ambiente, contaminación del aire, degradación del ambiente natural, [...], pérdida de la biodiversidad, entre otros”. Lo anterior, permite deducir que la aplicación del principio de prevención engloba la protección de todo los recursos naturales y ecosistemas que tenemos en el medio ambiente.

Con relación a las características que constituyen el principio de prevención, Nava (2005: 827-828) sostiene lo siguiente:

“Tiene también dos vertientes. La primera, que se traduce en la prevención del daño ambiental in genere; y la segunda, que se refiere a la prevención del daño ambiental transfronterizo. Este principio se basa en la diligencia debida, el uso equitativo de los recursos naturales, la buena fe, y en general la buena vecindad. Lo que se busca es que se lleven acciones para evitar que ocurra un daño ambiental”.

A criterio de Nava, el principio de prevención consiste en evitar o reducir un daño ambiental conocable y/o transfronterizo. Sin embargo, habiendo revisado la doctrina jurídica ambiental, se puede afirmar que el principio de prevención cuenta con dos elementos básicos para su existencia. Por un lado, se tiene la presencia del daño ambiental conocable, y por el otro, se tiene la adopción de medidas para contrarrestar o eliminar el daño ambiental.

En consecuencia, la primera vertiente alude a la adopción de medidas necesarias para la prevención de un daño ambiental (a través de políticas públicas, programas, proyectos, etc.) dentro del territorio de un Estado. Por otro lado, la segunda vertiente se deriva de la obligación de no hacer daño transfronterizo aplicando también el principio de cooperación y buena vecindad.

En cuanto a la práctica del principio de prevención ambiental, Barrena (2010: 98) sostiene lo siguiente:

“La acción preventiva puede llevarse a cabo de distintas formas, principalmente administrativas, tales como la evaluación de impacto ambiental, o la fijación de umbrales de contaminación, o a través de la obligación de adaptarse a las fórmulas que han dado lugar, a su vez a los denominados principios de “evaluación de impacto ambiental” y de “quien contamina paga””.

Por su parte, Andaluz (2013: 613) señala que son aplicaciones del principio de prevención lo siguiente:

“[...] las obligaciones de control a los efluentes potencialmente contaminantes en la fuente [...], la aprobación de EIA previo a la autorización de una intervención, la vigilancia y monitoreo ambiental, las inspecciones de oficio inopinadas a los centros de producción o comercio, la prohibición del silencio administrativo positivo para la aprobación automática de instrumentos que autorizan actividades económicas y la excepción a la regla de agotar las vías previas para interponer una acción de garantía constitucional”.

En términos generales, el principio de prevención posee como elementos mecanismos de control, los cuales a criterio de Iturregui (s.f.: 427) son los siguientes: “Medidas preventivas (estándares, evaluación de impacto ambiental, restricciones y licencias), medidas de implementación (vigilancia, monitoreo y reportes), mecanismos económicos y de mercado, y medidas restitutivas o de remediación”. Lo anterior, se complementa con lo que sostiene Valverde (1996: 420) en cuanto señala que, “[...] los Estados han establecido procedimientos de autorización, compromisos sobre normas ambientales, métodos para acceder a la información, uso de sanciones y la necesidad de realizar estudios de impacto ambiental”. En este contexto, se puede afirmar que el Estado aplica el principio de prevención en los instrumentos jurídicos ambientales para evitar justamente los daños al medio ambiente.

Por todo lo anteriormente señalado, se puede afirmar que el principio de prevención se constituye como un principio ex ante, puesto que se toman mecanismos necesarios para la eliminación total o reducción del daño ambiental. Lo anterior, implica que cada Estado implemente instrumentos de gestión ambiental como por ejemplo los EIA, IGAC, LMP, entre otros, para la conservación del medio ambiente como bien jurídicamente protegido.

2.1.3. Elementos del principio de prevención.

Cabe señalar que, estos elementos del principio de prevención serán de suma importancia para el análisis de como se ha aplicado en el PNCB. Por tal motivo, a continuación, se describirán los elementos del principio de prevención en el derecho ambiental, partiendo de la diversa doctrina, especialmente de la tesis de Baquero (2015: 73-74).

2.1.3.1. Evitar daños ambientales.

Este primer elemento no resulta difícil de explicar, puesto que se trata de que el principio de prevención tiene como esencia, vale decir, evitar y reducir daños ambientales. Lo anterior, como consecuencia de actividades económicas de diversa índole, por lo que, se brinda una protección al medio ambiente como fuente generadora de recursos naturales necesarios para un desarrollo económico. Asimismo, cabe señalar que este elemento se enmarca dentro del principio de desarrollo sostenible que busca satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin perjudicar las necesidades de las generaciones futuras.

2.1.3.2. Evaluación previa de los riesgos y peligros inherentes a la actividad.

La evaluación previa de los riesgos y peligros inherentes a la actividad corresponde a la parte aplicativa del principio de prevención, el cual se ve reflejado en las herramientas de gestión ambiental. En el caso peruano, se observa la presencia de los EIA, LMP, PAMA, entre otros instrumentos jurídicos.

Al respecto, resulta importante señalar que las instituciones competentes encargadas de evaluar los tipos de actividades son determinantes para la adopción del instrumento de gestión ambiental adecuado, considerando el grado de daño ambiental que se generaría en caso de no adoptar ese instrumento. A lo anterior, se suma la idea de que prevenir un daño ambiental es económicamente más viable que remediarlo.

2.1.3.3. Certidumbre científica sobre la capacidad dañosa y posibilidad de actualización en un impacto ambiental.

La doctrina jurídica ambiental siempre ha distinguido el principio de prevención del principio precautorio justamente por el elemento de certidumbre científica del primero. Por ello, es que el principio de prevención logra o debería lograr mejores resultados en cuanto a conservación del medio ambiente, puesto que se sabe el grado del daño, adoptándose así un instrumento de gestión ambiental adecuado. Lo anterior, es posible gracias a diversos instrumentos científicos que permiten tener certidumbre sobre los daños ambientales y sus impactos, lo cual conlleva a la adopción de medidas que eliminen el daño conocido, o caso contrario, la reducción del mismo.

2.1.3.4. Adopción de medidas restrictivas y prohibitivas.

Este cuarto elemento hace referencia a la potestad que tienen los Estados a través de su *ius imperium* de establecer medidas como la realización de actividades económicas de forma limitada (medidas restrictivas). A manera de ejemplo, se puede relacionar con la agricultura en la amazonia peruana, pues ocurre que muchas veces estas tierras no están preparadas para ese tipo de actividad, por lo que, el Estado (a través de las instituciones competentes) otorgan licencias, concesiones u otros títulos de derecho para el aprovechamiento de los recursos naturales, pero de forma limitada con la finalidad de proteger al medio ambiente. Por otro lado, también el Estado impide totalmente el desarrollo de ciertos tipos de actividades económicas que puedan generar efectos negativos e irreversibles en el medio ambiente (medidas prohibitivas). Un ejemplo de ello es cualquier tipo de actividad en territorio de comunidades nativas no contactadas, puesto que se verían afectados sus derechos sobre sus tierras y en general sus derechos colectivos, y, además, el estado peruano incumpliría con el Convenio OIT 169.

2.1.3.5. Prevención *strictu sensu* y gestión *a posteriori*.

El último elemento del principio de prevención alude a la debida diligencia de los Estados para proteger el medio ambiente. Como consecuencia de lo anterior, se tiene que la prevención *strictu sensu* hace referencia al uso de los instrumentos de gestión ambiental referidos anteriormente para mitigar los riesgos de daños ambientales conocidos. Por otro lado, la gestión *a posteriori* está vinculada más con los monitoreos, reportes y vigilancia de ciertas actividades para evaluar cómo se está previniendo daños ambientales, o en caso de incumplimiento sancionar administrativamente y/o penalmente según sea el caso. Éste último está vinculado con una fiscalización posterior por parte de las autoridades competentes para que se realice una correcta aplicación del principio de prevención ambiental.

2.2. Marco legal nacional relevante sobre el principio de prevención.

2.2.1. El principio de prevención en la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

El Perú en la actualidad posee un SNGA que es el gran marco que se tiene para ejercer una protección y aprovechamiento sostenible de los recursos del medio ambiente. Al respecto, el Art. 3 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental señala lo siguiente:

“El Sistema Nacional de Gestión Ambiental tiene por finalidad orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales”.

El aludido sistema si está vinculado con el principio de prevención. Lo anterior, porque introduce la acción de orientar, coordinar, evaluar y garantizar la aplicación de los diversos instrumentos de gestión ambiental con la finalidad de la preservación del medio ambiente e instaurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

2.2.2. El principio de prevención en la Ley General del Ambiente.

El Perú como parte de la comunidad internacional ha introducido en su legislación el principio de prevención. Al respecto, en el Art. VI de la Ley General del Ambiente se manifiesta que, “la gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan”. En este caso, se observa que el principio de prevención se manifiesta en la toma de medidas para mitigar, recuperar, restaurar o compensar los daños ocasionados al medio ambiente. Sin embargo, Carhuatocto (s.f.: 16) sostiene lo siguiente:

“[...] El deber de prevenir es distinto al deber de reparar, remediar o compensar y además comprende varios aspectos. En primer lugar, sostiene Dupuy, la política preferida debe ser la prevención, ya que la compensación en el caso de daño, generalmente, no restablece la situación prevaleciente antes del suceso o accidente. Por otro lado, el cumplimiento del deber de prevenir, que consiste en actuar con la debida diligencia, adquiere mayor pertinencia a medida que aumenta, constantemente los conocimientos sobre las operaciones peligrosas, los materiales utilizados y los procesos para realizarlos [...]”.

Por ello, es que cuando se hace referencia al SNGA y a la Ley General del Ambiente, se infiere que el principio de prevención cuenta con los siguientes componentes: Prevención, vigilancia, evitar la degradación ambiental, medidas de mitigación, medidas de recuperación, medidas de restauración y medidas de compensación. Según el criterio de Carhuatocto (s.f.: 17), los tres primeros componentes descritos “[...] se refieren a un espacio temporal previo a la producción de un daño ambiental, donde el control y fiscalización preventivo de las autoridades sectoriales con competencia ambientales será fundamental para prevenir, vigilar o evitar la degradación ambiental”. En cuanto a los cuatro elementos restantes, Carhuatocto (s.f.: 17) agrega que, “[...] se refieren a la eventualidad de que el daño ambiental deba ser socialmente aceptado y absorbido bajo determinadas condiciones para efectos de permitir el desarrollo social y económico del país [...]”. Esta segunda etapa de la aplicación del principio de prevención alude a que el Estado acepta que existe una necesidad de que hay actividades económicas (como la minería, por ejemplo) que resultan contaminantes, pero que pueden ser gestionadas con los instrumentos ambientales pertinentes.

2.2.3. El principio de prevención en la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.

El principio de prevención se introduce dentro del Art. 2 de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales que refiere lo siguiente:

“La presente Ley Orgánica tiene como objetivo promover y regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, renovables y no renovables, estableciendo un marco adecuado para el fomento a la inversión, procurando un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y del ambiente y el desarrollo integral de la persona humana”.

De lo anterior, se infiere que el aprovechamiento de los recursos naturales está supeditado al establecimiento de un marco adecuado de equilibrio dinámico entre la economía, conservación, el medio ambiente, y desde luego, el desarrollo de la integridad humana. Asimismo, es que destaca el surgimiento de las obligaciones de los Estados para ejecución de actividades económicas en el marco de la sostenibilidad. Al respecto, el Art. 12 del mismo dispositivo legal señala lo siguiente:

“Es obligación del Estado fomentar la conservación de áreas naturales que cuentan con importante diversidad biológica, paisajes y otros componentes del patrimonio de la Nación, en forma de Áreas Naturales Protegidas en cuyo ámbito el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales estará sujeto a normatividad especial. La protección de recursos vivos en peligro de extinción que no se encuentren dentro de áreas Naturales Protegidas se norma en leyes especiales. Las declaraciones de reserva o veda se realizan por Decreto Supremo.

Las leyes especiales a que hace referencia el párrafo anterior precizarán las sanciones de carácter administrativo, civil o penal de los infractores”.

En esta parte, se observa que la Ley exige al Estado a promover la conservación de las áreas naturales, pues es en este espacio en donde se encuentra la mayor cantidad de diversidad biológica. Recordemos que, en el primer capítulo se señaló que Perú es uno de los países con mega diversidad biológica, sobre todo en la Amazonia (lugar donde hay mayor cantidad de ANP). En ese sentido, corresponde al Estado regular los procedimientos necesarios para la realización del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como las respectivas sanciones administrativas.

2.2.4. El principio de prevención en la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

La diversidad biológica que se encuentra en el Estado peruano está presente en lo que se denomina ANP. Al respecto, en el Art. 2 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas se observa que se busca asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos, así como mantener muestras de los diversos tipos de comunidad natural, paisajística que resultan distintivos del Estado. De lo anterior, se infiere que el principio de prevención en la legislación peruana busca preservar la diversidad biológica y las ANP, que se encuentran a lo largo de las grandes extensiones de bosques que tiene el Estado peruano. Por eso, es que la norma referida se preocupa en evitar la extinción de flora, fauna, diversidad genética, así como restaurar ecosistemas deteriorados y conservar la identidad natural cultural asociada en estas áreas.

2.2.5. El principio de prevención en la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

En el Art. 3 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental se encuentra una interrelación con el principio de prevención, toda vez que se indica lo siguiente:

“El Sistema tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N.º 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente, en la Política Nacional del Ambiente y demás normas, políticas, planes, estrategias, programas y acciones destinados a coadyuvar a la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales, al desarrollo de las actividades productivas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que contribuyan a una efectiva gestión y protección del ambiente”.

En términos generales, este sistema de gestión ambiental se encarga de evaluar y fiscalizar las normas ambientales. Por ello, es que se hace presente la relación con el principio de prevención, en cuanto a la potestad sancionadora del OEFA.

2.2.6. El principio de prevención en la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

El literal a) del Art. 1 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental señala lo siguiente:

“La creación del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), como un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión. [...]”.

La Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental introduce el principio de prevención dentro de su normativa en el sentido que busca prevenir, supervisar, controlar y corregir de forma anticipada los impactos ambientales negativos de ciertas actividades económicas. En este punto, se observa la característica del principio de prevención que es un principio ex ante de un suceso perjudicial, por lo que, el Estado debe adoptar las medidas necesarias. Como se conoce el posible daño ambiental, es necesario que se adopten los instrumentos de gestión para prevenirlos o reducirlos. En ese sentido, destaca el EIA por citar solo un ejemplo.

2.2.7. El principio de prevención en la Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica.

Anteriormente, se hizo referencia a la diversidad biológica del Estado peruano y como éste tiene obligaciones para que lo proteja. Así lo reconoce el literal a) del artículo 3 de la Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, el cual señala lo siguiente: “Conservar la diversidad de ecosistemas, especies y genes, así como mantener los procesos ecológicos esenciales de los que dependen la supervivencia de las especies”. En ese sentido, el principio de prevención en materia de conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica se materializa en la implementación de herbarios, jardines botánicos, banco de genes, etc. Éstos son solo algunos ejemplos de cómo el principio de prevención es introducido en la Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica.

2.2.8. El principio de prevención en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

En el Art. 1 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre se establece lo que a continuación se reproduce:

“La presente Ley tiene la finalidad de promover la conservación, la protección, el incremento el uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre dentro del territorio nacional, integrando su manejo con el mantenimiento y mejora de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, en armonía con el interés social, económico y ambiental de la Nación, así como impulsar el desarrollo forestal, mejorar su competitividad, generar y acrecentar los recursos forestales y de fauna silvestre y su valor para la sociedad.

El objetivo de la presente Ley es establecer el marco legal para regular, promover y supervisar la actividad forestal y de fauna silvestre para lograr su finalidad”.

La norma señalada tiene como objetivo la conservación y el uso sostenible del patrimonio forestal. Cabe señalar que, cuando se refiere el término de preservación del medio ambiente (más precisamente de los recursos que éste posee) no implica la prohibición de desarrollar cierto aprovechamiento de los recursos naturales, sino más bien que ciertas actividades se ejecuten de manera sostenible.

2.2.9. El principio de prevención en la Ley de Recursos Hídricos.

La Ley de Recursos Hídricos forma parte del SNGRRHH y en su Art. 10 se observa lo siguiente:

“El Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos es parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y tiene por finalidad el aprovechamiento sostenible, la conservación y el incremento de los recursos hídricos, así como el cumplimiento de la política y estrategia nacional de recursos hídricos y el plan nacional de recursos hídricos en todos los niveles de gobierno y con la participación de los distintos usuarios del recurso”.

Considerando que, esta norma tiene como eje fundamental la gestión sostenible de los recursos hídricos, ya se establece una relación con el principio de prevención. Lo anterior, como consecuencia de la buena gestión que se puede realizar siguiendo los diversos instrumentos de gestión ambiental para evitar daños ambientales.

2.3. Diferencias entre el principio de prevención y otros principios jurídicos del derecho ambiental.

Desde siempre, los Estados han ido relacionándose más entre sí, lo cual se manifiesta con la celebración de conferencias que culminan en firma de acuerdos. Muestra de lo anterior es la CNUMAH, en donde se introduce el principio de desarrollo sostenible. Cabe señalar que, éste último tiene cuatro elementos que a criterio de Püschel & Urrutia (2011: 9) son los siguientes: Principio de equidad intergeneracional, principio de uso sustentable, principio de uso equitativo o de equidad intrageneracional y principio de integración. El primero alude a la necesidad que tienen los Estados para preservar los recursos naturales de sus respectivos territorios. El segundo hace referencia a la explotación sostenible de los recursos naturales, que según Püschel & Urrutia (2011: 9) debe ser “[...] “prudente”, “racional” o “apropiada””. Por otro lado, en relación con el principio de prevención, Junceda (2010: 67-68) señala que éste “[...] pretende evitar la generación de contaminaciones o molestias. Se conculcará este principio, [...], si una actividad productiva se despreocupa de implementar medidas destinadas a prever una posible contaminación antes de su surgimiento”. Lo anterior, hace referencia a la adopción de medidas de prevención como consecuencia de la certeza científica adquirida.

2.3.1. Diferencia entre el principio de prevención y el principio de desarrollo sostenible.

Básicamente, el principio de desarrollo sostenible es definido como satisfacer las necesidades presentes sin comprometer las del futuro para las próximas generaciones. Por ello, en este marco se encuentra el principio de prevención, orientado más a la gestión ambiental para evitar la contaminación ambiental.

2.3.2. Diferencia entre el principio de prevención y el principio de buena vecindad y cooperación internacional.

La costumbre internacional ha brindado al derecho una serie de comportamientos que con el pasar del tiempo ha adquirido una fuerza obligatoria para los Estados. Un ejemplo de ello es el nacimiento del principio de buena vecindad y cooperación internacional que Püschel & Urrutia (2011: 7) señalan que hace referencia a “[...] la obligación general de cooperar ha sido traducida en compromisos más específicos a través de técnicas destinadas a asegurar el intercambio de información y la participación en la toma de decisiones. [...]”. A criterio de estos autores, se aprecia que el principio de buena vecindad y cooperación internacional está pensado en la colaboración entre Estados para diversos temas (no necesariamente temas ambientales).

Por otro lado, Iturregui, citado por Lamadrid (2011: 118), sostiene que nace “[...] la obligación de prevenir, reducir y controlar la contaminación y el daño ambiental, y la obligación de cooperar en la mitigación de riesgos ambientales y emergencias”. A lo anterior, se suma la postura de Valverde (s.f.: 418) que señala que el principio de buena vecindad y cooperación internacional “[...] coloca en los estados la responsabilidad de no dañar el medio ambiente. El principio de cooperación internacional también confía a los estados la obligación de prohibir actividades dentro del territorio o del estado contrarias a los derechos de otros estados [...]”.

En consecuencia, de lo expuesto por Lamadrid y Valverde, se observa una relación con el principio de prevención, puesto que buscan evitar la contaminación, y, por tanto, la producción de daños ambientales. Con relación a la diferencia entre ambos principios, se debe señalar que ello radica en que el principio de buena vecindad y cooperación ambiental busca evitar la contaminación a través de la participación y colaboración de los Estados como miembros de la comunidad internacional y por los compromisos que adoptan en las distintas conferencias mundiales, mientras que el principio de prevención lo hace a través de la gestión ambiental que se materializa en el uso de instrumentos jurídicos ambientales como por ejemplo los EIA, LMP, PAMA, entre otros, por citar algunos ejemplos.

2.3.3. Diferencia entre el principio de prevención y el principio de soberanía sobre los recursos naturales de los Estados y la responsabilidad de no causar daño ambiental.

Los Estados siempre han tenido soberanía sobre sus recursos naturales, lo cual está expresamente señalado en diversos tratados internacionales. Sin embargo, a lo anterior se le agrega la responsabilidad de no causar daño ambiental. En relación con este principio, Püschel & Urrutia (2011: 2) señalan que “[...] habilita a los Estados, dentro de los límites establecidos por el derecho internacional, a conducir o autorizar las actividades que estimen pertinentes dentro de sus territorios, incluyendo actividades que podrían producir efectos negativos sobre el ambiente”. Lo anterior, está orientado a la realización de actividades económicas sostenibles. Este principio rector del derecho ambiental busca respetar el medio ambiente, de tal manera que se excluyan los efectos negativos. De ahí que, la aplicación de este principio se relacione con el de prevención. Lo anterior, porque Püschel & Urrutia (2011: 6) señalan que este principio “[...] puede adoptar diversas formas, incluyendo el establecimiento de ciertos estándares ambientales, procedimientos de autorización, requerimiento de evaluaciones de impacto ambiental, acceso a información ambiental y la utilización de sanciones y la aplicación de reglas de responsabilidad”. En consecuencia, el sistema ambiental de cada Estado, vale decir, la aplicación del principio de prevención a través de sus instrumentos de gestión ambiental permite respetar y a su vez aplicar el principio de soberanía sobre los recursos naturales de los Estados y la responsabilidad de no causar daño ambiental. Esto último está pensado para implantar un sistema de sanciones para aquellos Estados que dañen el medio ambiente.

2.3.4. Diferencia entre el principio de prevención y el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

En relación con el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, Servi (1998: 10) señala que, “[...] significa que las responsabilidades deben ser compartidas por todos los Estados debido a las alteraciones causadas al ambiente como consecuencia del ejercicio de actividades dañinas realizadas tanto por persona física y/o jurídicas dentro de sus jurisdicciones [...]”.

Por ello, es que este principio hace referencia a la idea de que el que contamina más debe de mitigar más. En este marco, es que el agente que causa daño ambiental debe de adoptar las medidas necesarias para contrarrestar los efectos negativos ocasionados, lo cual se va a materializar con la gestión de instrumentos ambientales.

El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, a criterio de Nava (2005: 829) posee dos elementos. [...] Primero, se acepta la idea de la responsabilidad común que tienen todos los Estados para la protección ambiental. Segundo, se reconoce que los Estados por un lado han contribuido de manera diferenciada a los problemas ambientales [...]. Por lo tanto, se infiere que no todos los Estados tienen la misma tecnología para ejercer una gestión ambiental sostenible. Al respecto, Püschel & Urrutia (2001: 14) sostienen que principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas está “[...] expresada en estándares de conducta más exigentes para los países desarrollados, que se aplica por el hecho que son éstos quienes han contribuido más a generar problemas ambientales [...] y quienes a la vez cuentan con mayores capacidades para enfrentarlos [...]”. A lo anterior, se suma la postura de Lamadrid (2011: 118) que agrega que, el principio aludido “[...] implica “el reconocimiento explícito de que es apropiado asumir estándares diferentes, plazos de cumplimiento distintos y compromisos menos exigentes para los países en desarrollo” en la solución de los problemas ambientales”. De lo anterior, se infiere que el principio de prevención está basado en estándares ambientales, para prevenir daños ambientales, por lo que, si no se aplica éste, se aplica el otro principio.

2.3.5. Diferencia entre el principio de prevención y el principio de internalización de costos.

Según Nava (2005: 828), el principio de internalización de costos alude a que “[...] el causante de la contaminación habrá de internalizar (o asumir) los costos ambientales de los mecanismos de prevención y control de la misma contaminación que genera [...]”. De lo anterior, se deduce que la aplicación de este principio genera un subsidio a la contaminación, ya que el contamina debe de internalizar sus costos en sus productos.

Por ello, es que Andaluz (2013: 621) señala que la finalidad de este principio es que “[...] se incorpore a la estructura de costos del bien o servicio, lo necesario para la prevención de los posibles daños que en el proceso de producción pudieran acaecer, es decir, evitar la externalización de los costos de prevención [...]”.

Por su parte, Barrena (2010: 102) en relación con el principio de internalización de costos, señala lo siguiente:

“[...] es trasladar al sujeto o agente responsable de la obligación de reparar el daño ambiental, los costos ocasionados por dicho daño; pues es este sujeto el que ha obtenido los beneficios económicos derivados de la actividad o producto contaminante; por lo que es sumamente lógico que sea éste, también, el que asuma los costes ambientales ocasionados [...]”.

El principio de internalización de costos supone que el agente contaminante internalice los costos de contaminación al precio final del producto o servicio. Lo anterior, se justifica porque este agente es el que ha contaminado para que así obtenga productos o servicios que puedan ser puestos en el mercado. Cabe señalar que, este principio se relaciona con el principio de prevención por cuando la internalización de costos implica reducir o mitigar los daños ambientales generados por la obtención de los bienes o servicios que el agente contaminante ha ocasionado.

2.3.6. Diferencia entre el principio de prevención y el principio precautorio.

Es indispensable acotar las diferencias existentes entre el principio de prevención y el principio de precaución para un mejor entendimiento del tema de investigación. Es así como, Barrena (2010: 98) en relación con el principio de precaución señala lo siguiente:

“[...] se basa en tres afirmaciones, la primera en la vulnerabilidad del ambiente, la segunda en las limitaciones de la ciencia para predecir de modo anticipatorio y con exactitud los daños que se le pueden causar al medio ambiente; y, la tercera la alternativa de procesos y productos menos dañosos [...]”.

El principio de precaución posee esos tres elementos, mientras que el principio de prevención consiste en la obligación de los sujetos internacionales de derecho (Estados) adopten las previsiones necesarias para asegurarse de no causar daño a otros sujetos de derecho internacionales.

Por su parte, Vera (1997: 439) en relación con la finalidad del principio precautorio señala lo siguiente:

“[...] el principio precautorio tiene como finalidad fundamental proteger el medio ambiente antes que alguna situación de riesgo lo haya puesto en peligro y sobre todo su aplicación conlleva el planteamiento de que la falta de certeza científica sobre la existencia de un daño al medio ambiente no debe ser considerada impedimento para tomar medidas que reduzcan o desaparezcan ese posible daño [...]”.

El principio precautorio tiene como elementos necesarios lo siguiente: Peligro de daños graves o irreversible e incertidumbre científica o indicios consistentes de amenaza. El primero según Andaluz (2013, 627) “no se trata pues de cualquier tipo de impacto ambiental negativo, son actividades que nos confrontan con posibles situaciones límite de las que, muchas veces, no hay retorno, [...]”. Lo anterior, se refiere a la extinción de la biodiversidad, así como de los hábitats o alteración de procesos ecológicos esenciales. Por otro lado, el segundo elemento según Andaluz (2013: 627) “[...] debe contarse con indicios sólidos, sobre la base de información científica consistente, que lleve a la elaboración de una hipótesis acerca de un riesgo potencial de carácter grave o irreversible [...]” Esto implica que, el Estado posea indicios razonables de carácter científico para tomar las acciones respectivas para evitar posibles daños al medio ambiente.

Según Lamadrid (2011: 119), “el elemento central en este concepto es el de anticipación reflejando una necesidad por hacer efectivas las medidas ambientales basadas sobre acciones que se toman a largo plazo y las cuales podrían predecir cambios en las bases de nuestros conocimientos científicos [...]”. En consecuencia, lo que se busca es anticiparse a los daños que se pudiesen generar como consecuencia de una incertidumbre sobre cierto tipo de actividad, por lo que, el Estado debe actuar diligentemente para evitar el daño.

A diferencia del principio de prevención el cual busca prevenir un evento que de por si genera daño al ambiente, vale decir, que existe la certeza científica sobre el posible daño, el cual debe ser reducido o eliminado. Lo anterior, se materializa a través de la política ambiental de cada estado, así como sus leyes, programas, planes, proyectos y otros instrumentos de gestión.

En relación con las diferencias entre el principio precautorio y el principio de prevención, Nava (2005: 828) sostiene que, “[...] precaución no es lo mismo que prevención; aquélla implica medidas ambientales (preventivas) aún ante la incertidumbre científica, ésta implica medidas ambientales a partir de información científica existente”. Básicamente, la diferencia radica en la certeza científica que posee el principio de prevención, por lo que, la obligación de preservar el medio ambiente resulta para los Estados más fuerte, que la del principio de prevención.

CAPÍTULO III: APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN EN EL DISEÑO DEL PROGRAMA NACIONAL DE CONSERVACIÓN DE BOSQUES PARA LA MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

3.1. El Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático como respuesta a la deforestación y degradación ambiental.

3.1.1. Breve reseña histórica de la creación del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.

Como anteriormente se ha referido, nuestro país, como miembro de la comunidad internacional y en base a su participación en la CMNUCC y la COP 14 ha creado en el año 2010 el PNCB, a través del D.S. N° 008-2010-MINAM. Dicho programa, nace justamente como respuesta a dos grandes problemas que posee el estado peruano, deforestación y degradación ambiental.

El referido programa nacional es considerado por el MINAM como una respuesta a la deforestación y a la degradación ambiental, puesto que con la conservación de bosques se consigue mitigar el cambio climático. Al respecto, debemos recordar que una de las funciones de los bosques es la absorción de los GEI, siendo trascendental su conservación a través de los diversos instrumentos de gestión ambiental. Lo anterior, es reconocido por el vigente Manual de Operaciones (2016: 5) del PNCB, aprobado por Resolución Ministerial N° 298-2016-MINAM, el cual señala lo siguiente:

“El Perú suscribió la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC); que tiene como objetivo fundamental impedir la interferencia “peligrosa” del ser humano en el sistema climático, además de mantener el calentamiento global por debajo de 2°C en relación con los niveles preindustriales, siendo para ello necesario reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)”.

Por lo antes expuesto, resulta relevante hacer un análisis sobre el diseño y gestión del PNCB a fin de entender cómo el principio de prevención asume un rol importante para los fines del programa nacional, tomando en cuenta las Resoluciones Ministeriales N° 298-2016-MINAM y N° 015-2014-MINAM⁵ de forma complementaria.

3.1.2. Definición del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.

El PNCB es definido como la propuesta peruana para mitigar los efectos del cambio climático. Lo anterior, fue presentado por el Perú en la COP 14, en donde se comprometió a conservar 54 millones de hectáreas de bosques con la finalidad de que se reduzca sustancialmente la deforestación, y, por consiguiente, sirva como una contribución del estado peruano para mitigar el cambio climático. Asimismo, para la gestión del referido programa nacional se tomó en cuenta la participación de diversos actores sociales, entre los que destacan las comunidades nativas y campesinas tituladas, que con el fortalecimiento de sus capacidades de conservación y soporte técnico se obtienen mejores resultados.

Con relación al funcionamiento del PNCB, el estado peruano firma un convenio con las distintas comunidades campesinas y/o nativas debidamente inscritas en la SUNARP para fines de conservación de bosques y la instauración de actividades económicas sostenibles. Como consecuencia de lo anterior, dichas comunidades reciben un incentivo económico de S/ 10.00 soles por cada hectárea de bosque conservado anualmente, a través del instrumento económico denominado TDC.

⁵ Norma que creó el primer Manual de Operaciones del PNCB, el cual fue derogado por la Resolución Ministerial N° 298-2016-MINAM.

En tal sentido, se observa que este programa nacional promueve el derecho de participación de las comunidades campesinas y nativas inscritas para que sean éstas las encargadas de ejecutar el programa nacional, agregando sus conocimientos ancestrales. Por lo anteriormente mencionado, se concluye que la finalidad del PNCB es contribuir con las labores mundiales de conservación de bosques, reduciendo así la deforestación y degradación ambiental que favorecen el cambio climático.

3.1.3. Objetivos del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.

Según el vigente Manual de Operaciones (2016: 6) del PNCB, el objetivo general del programa referido es “conservar 54 millones de hectáreas de bosques tropicales como una contribución a la mitigación del cambio climático y al desarrollo sostenible”. A partir de lo anterior, se obtienen los siguientes objetivos específicos:

- “- Identificar y mapear las áreas para la conservación de bosques.
- Promover el desarrollo de sistemas productivos sostenibles, con base en los bosques, para la generación de ingresos en favor de las poblaciones locales más pobres.
- Fortalecer las capacidades para la conservación de bosques en los gobiernos regionales y locales, a los miembros de las comunidades campesinas y nativas, entre otros”.

No debemos olvidar que, estos objetivos del PNCB están enmarcados con los compromisos adoptados por el Perú en materia de mitigación del cambio climático. Específicamente, los vinculados a las obligaciones contraídas en la COP 14 y el Acuerdo de Paris, celebrados en Polonia y Francia, respectivamente.

3.1.4. Justificación del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.

De la lectura del vigente Manual de Operaciones del PNCB, se observa que la deforestación es ocasionada por tala de árboles, agricultura migratoria, minería ilegal, uso de tecnologías inadecuadas, expansión de infraestructura vial, entre otras actividades.

Dichos problemas advertidos son los que justamente han motivado la creación del PNCB, el cual busca contrarrestar el cambio climático. Recordemos, que los bosques cumplen una función mitigadora de los GEI, y sumando a ello la participación de las comunidades nativas y campesinas, lo que conlleva a la obtención de buenos resultados.

Según Loyola, citado por el antiguo Manual de Operaciones del PNCB, señala que, “de acuerdo con el estudio preliminar de los costos del cambio climático en el Perú, se estima que los costos de los impactos del cambio climático superarían al menos 5 veces las inversiones requeridas para adaptación y mitigación al 2030 [...]”. En ese sentido, se colige que el principio de prevención se ve introducido en el PNCB, puesto que resulta más beneficioso aplicar una política de prevención y evitar menos gastos en materia de remediación ambiental como consecuencia de la realización de actividades económicas no sostenibles o no fiscalizadas correctamente.

3.1.5. Procesos que orientan la ejecución del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.

3.1.5.1. Proceso de diseño.

De acuerdo al vigente Manual de Operaciones del PNCB, el proceso de diseño comprende “[...] una etapa de focalización (identificación del espacio geográfico) y una de priorización (delimitación específica de espacio geográfico) del ámbito de intervención del Programa Nacional [...]”. Lo anterior, implica la realización de un estado de la cuestión sobre los espacios geográficos en donde se ejecutará el PNCB. Al respecto, cabe señalar que este proceso se relaciona con lo que era denominado el mapeo de bosques y monitoreo de su conservación que era considerado como componente 1 por el antiguo Manual de Operaciones del aludido programa nacional.

La importancia de la elaboración de un mapeo de bosques sirve para obtener los siguientes datos: extensión, clasificación, estado de conservación y propietarios y/o usuarios de los bosques. Dichos datos, permite que se adopten las mejores actividades económicas sostenibles para una mejor conservación de los bosques.

A diferencia de lo que ocurría antes, pues había una base de datos desactualizada con información heterogénea, ocasionado que diversos instrumentos de gestión ambiental fracasaran. Asimismo, resulta pertinente señalar que se toma en cuenta los aspectos culturales, demográficos económicos y sociales de donde se ubican los bosques, lo que permite tener una Línea Base que sirve al MINAM ejecutar eficientemente el PNCB.

En relación con las actividades que comprende este proceso, destaca el establecimiento de criterios cartográficos y temáticos, los cuales sirven para establecer criterios en torno al grado de amenazas de los bosques, así como el grado de servicios ambientales y nivel de pobreza de las comunidades nativas y/o campesinas en donde se ejecute el PNCB. Por otro lado, se encuentra la identificación de la información existente, la cual consiste en la recopilación de fuentes de información vinculadas a la cartografía y estadísticas con el respectivo apoyo de las diversas entidades públicas y privadas. Dichas actividades, permiten generar una información sistematizada, la cual es verificada con el trabajo de campo realizado por el personal capacitado del programa nacional.

Complementando lo anterior, el vigente Manual de Operaciones del PNCB (2016: 35), señala que se ejecutará un programa de trabajo “[...] en coordinación con los beneficiarios del Programa Nacional, el cual establecerá las acciones, procedimientos, indicadores y metas, sobre las que se llevará a cabo las intervenciones y el posterior seguimiento y evaluación para la determinación de los impactos”. En base a lo anterior, es que se promueven actividades sostenibles, lo cual era considerado por el antiguo Manual de Operaciones del PNCB como su componente 2.

Cabe señalar que, el programa nacional promueve actividades sostenibles como la agroforestería, ecoturismo, cadenas productivas de biocomercio, entre otras, tomando en cuenta la zonificación ecológica de los bosques. En ese sentido, resulta fundamental el componente 1 del PNCB, puesto que éste es el encargado de mapear el estado de los bosques y su nivel de conservación de los mismos. Lo anterior, permite tener certeza científica sobre el área en donde se realizarán las actividades de conservación de bosques e instauración de actividades económicas sostenibles. En este contexto, es que se debe de tener mejores resultados. A modo de ejemplo, en el caso de bosques primarios será fundamental la promoción de actividades como la gestión sostenible de la fauna silvestre, bosques, así como la realización de ecoturismo, entre otras actividades similares.

Por otra parte, en el caso de bosques intervenidos será fundamental la promoción de actividades como agroforestería, piscicultura, silvopastura, recuperación de áreas deforestadas y/o degradadas, entre otras actividades similares. Por ello, es necesario la identificación de actividades sostenibles para la realización de una gestión ambiental sostenible de acuerdo al tipo de bosque a intervenir para una gestión sostenible.

Entre las actividades que se realizan en el marco de este segundo componente destaca la identificación de sistemas productivos sostenibles que se ubiquen alrededor de los bosques y la creación de un archivo de proyectos. Lo anterior, consiste en la toma de conocimiento de los diversos instrumentos de gestión ambiental que se aplican en los bosques para implementar las mejores actividades económicas sostenibles en cada área de intervención. Recordemos que, como un ejemplo de promoción de la creación del portafolio de sistemas productivos sostenibles, destaca los incentivos económicos que se otorgan a través del instrumento económico conocido como TDC. Asimismo, se encuentra la obligación de diseñar e implementar el monitoreo y evaluación de este mismo componente, lo cual está vinculado con la verificación de los logros y dificultades de la promoción de los sistemas productivos sostenibles identificados, para luego tomar medidas correctivas con la finalidad de una eficiente ejecución del PNCB.

Otro aspecto importante de este segundo componente se encuentra en el antiguo Manual de Operaciones del PNCB (2014:13-14), el cual señala lo siguiente:

“[...] es razonable poner en práctica fórmulas que reconozcan el valor económico de los bienes y servicios ambientales del bosque y la labor de protección que las comunidades nativas y otros habitantes que viven los bosques o su entorno realizan para garantizar la continuidad en la provisión de tales bienes y servicios, apoyándoles, en retribución, con el financiamiento de actividades y proyectos que contribuyan a la superación de su nivel de pobreza”.

De lo anterior, podemos deducir que el PNCB busca el reconocimiento del valor económico y cultural de los bosques y de los diversos habitantes que se encuentra en éstos, específicamente, las comunidades campesinas y nativas tituladas. En ese sentido, es que el PNCB usa las TDC como instrumento económico para apoyar a las referidas comunidades para que realicen actividades sostenibles en los bosques y conserven los mismos.

Asimismo, en relación a los conocimientos tradicionales, el antiguo Manual de Operaciones del PNCB (2014: 14) señala que “[...] constituyen un activo importante que hay que valor y proteger, ya que constituyen garantía para la conservación y aprovechamiento sostenible del bosque”. En ese sentido, la promoción de sistemas productivos sostenibles se complementa perfectamente con el conocimiento tradicional de las comunidades campesinas y nativas, ampliando así el abanico de actividades económicas sostenibles a desarrollar en sus terrenos y la mitigación del cambio climático.

3.1.5.2. Proceso de implementación.

Según el vigente Manual de Operaciones (2016: 36), este proceso alude a la elaboración de “[...] un plan de asistencia técnica que permita desarrollar capacidades en los beneficiarios para asegurar la sostenibilidad en el tiempo de las intervenciones del Programa Nacional”. Lo anterior, se encuentra relacionado con el fortalecimiento de capacidades para la conservación de bosques que era considerado por el antiguo Manual de Operaciones como su componente 3.

Este proceso de implementación comprende planes de capacitaciones dirigidos a todos los actores sociales involucrados en cuanto a la conservación de los bosques. En este sentido, hallamos a la policía ecológica, representantes de los gobiernos regionales y locales, Ministerio Público, Poder Judicial y de otras autoridades relacionadas a la gestión y control de bosques, y sobre todos los mismos beneficiarios, puesto que éstos tienen un rol importantísimo en la conservación de los bosques.

Asimismo, resulta necesario señalar que el fortalecimiento de capacidades no solo toma en cuenta los conocimientos adquiridos por parte de cada uno de los actores sociales, sino que también se complementan con las nuevas tecnologías introducidas por el MINAM para obtener resultados de la gestión del PNCB. Por tal motivo, es que un primer grupo a capacitar está comprendido por beneficiarios directos (comunidades nativas y campesinas), mientras que en otro grupo se encuentran autoridades nacionales, regionales y locales (con un sentido más de sensibilización), de tal manera que, se puedan ejecutar los objetivos del aludido programa nacional (considerando desde luego una buena estrategia de comunicación y difusión).

Con relación a la finalidad de las capacitaciones de los actores sociales antes referidos, el antiguo Manual de Operaciones del PNCB (2014: 19), señala que busca “[...] incrementar sus activos y mejorar sus ingresos, empleos, acceso a mercados, entre otros, propiciando el desarrollo de sus capacidades y capital de trabajo”. Lo anterior, está dirigido a los beneficiarios directos que son las comunidades nativas y campesinas, para que establezca un equilibrio entre la naturaleza y la economía, lo cual es uno de los objetivos del desarrollo sostenible.

3.1.5.3. Proceso de seguimiento y evaluación.

El vigente Manual de Operaciones del PNCB, señala que este proceso establecerá “[...] protocolos de seguimiento y evaluación de acuerdo a las intervenciones y ámbitos priorizados del Programa nacional [...]”. Asimismo, refiere que se tomará en cuenta aspectos ambientales, físicos, económicos y sociales. Por ello, es que como resultado se obtiene tablas estadísticas que se publica en el portal web del PNCB en donde se tienen como datos lo siguiente: número, nombre, ubicación, fecha de convenio, superficie y situación de las comunidades nativas. Lo anterior, se contrasta con lo señalado en el antiguo Manual de Operaciones del PNCB (2014: 21), cuando indica que el monitoreo y evaluación del programa nacional hace referencia a “[...] evaluaciones periódicas del estado de los recursos naturales y evaluación de los impactos socioeconómicos en las áreas de intervención”. Si se tiene certeza científica sobre la cobertura de los bosques, se pueden adoptar las medidas necesarias para instaurar actividades económicas sostenibles y tener mejores resultados en materia de mitigación del cambio climático.

Con relación al monitoreo y evaluación el PNCB, el antiguo Manual de Operaciones (2014: 21) señala que “[...] contiene un sistema de entrega de información de ejecución y resultados en el que mediante reportes regulares se informará sobre los efectos e impactos derivados del PNCB”. Este componente posee dos actividades fundamentales, por un lado, se encuentra el diseño e implementación del sistema de evaluación y monitoreo, mientras que la otra está relacionada a la organización e implementación de un sistema de reportes de avances físicos financieros y de impactos.

La primera actividad comprende hacer un seguimiento sobre los logros y avances relacionados al cumplimiento de metas y objetivos, lo cual permite tomar medidas alternativas para cumplir con fines establecido por el PNCB. Por otro lado, según el antiguo Manual de Operaciones (2014: 22), la segunda actividad está orientada a la creación de “[...] una interface que permita la obtener reportes de avances físicos y financieros de las distintas intervenciones [...]”. De lo expuesto, se concluye que el objetivo fundamental es eliminar los reportes periódicos y más bien brindar a los actores sociales información en tiempo real para la obtención de datos actualizados y gestionar eficientemente el PNCB.

3.1.6. Gestión y Operatividad del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.

3.1.6.1. Instrumentos de Gestión.

a. Plan Operativo Anual.

De acuerdo con lo señalado por el vigente Manual de Operaciones del PNCB (2016: 36), con relación a la definición del POA, se señala lo siguiente:

“[...] es un instrumento de gestión que permite planificar las acciones en concordancia con los objetivos del Programa Nacional y los objetivos del MINAM. Así mismo, sirve para realizar la coordinación y seguimiento de las actividades, así como para organizar los procesos de selección y contratación, y los desembolsos que requieren ser programados durante el año”.

En ese sentido, resulta importante que el PNCB determine previamente sus requerimientos para que éste instrumento económico permita realizar las actividades programadas. Cabe recordar que, cuando se publicó la Resolución Ministerial N° 298-2016-MINAM (norma que aprueba el vigente Manual de Operaciones del PNCB) se detalló los requerimientos para que se ejecute eficientemente el POA. Por ello, es que anualmente se tiene que hacer una evaluación de la gestión del PNCB para que este instrumento económico se ajuste a los objetivos del mencionado programa nacional.

b. Articulación del Plan Operativo Anual con el Plan Operativo Institucional y Presupuesto Institucional.

A nivel del funcionamiento de todas las instituciones públicas, resulta necesario la interrelación entre el POA, el POI y el Presupuesto Institucional, a efectos de cumplir con todas las funciones que tiene como competencia el PNCB. Al respecto el vigente Manual de Operaciones (2016: 37) señala lo siguiente:

“[...] el Presupuesto Institucional se articula con el Plan Estratégico [...] desde una perspectiva de mediano y largo plazo, a través de los Planes Operativos Institucionales, en aquellos aspectos orientados a la asignación de fondos públicos conducentes al cumplimiento de objetivos [...]”.

De lo anterior, se deduce que el POI engloba los objetivos que tiene el PNCB, para lo cual se requiere un POA que se financie a través del presupuesto nacional. Por ello, en el vigente Manual de Operaciones del PNCB (2016: 37) señala que el POI “[...] refleja las metas programáticas que se esperan alcanzar cada año fiscal y constituyen instrumentos administrativos que contienen los procesos a desarrollar [...]”.

Considerando que cada programa nacional responde a ejecutar una política pública, de conformidad con el inciso 2 del artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, se debe tener en cuenta que el PNCB está orientado a ejecutar en parte la política nacional ambiental. Lo anterior, se relaciona con el Eje 1 denominado “Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica” y el Eje 3 titulado “Gobernanza ambiental” de dicha política nacional.

3.1.6.2. Formas de intervención del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.

En el vigente Manual de Operaciones (2016: 37), aprobado por la Resolución Ministerial N° 298-2016-MINAM se señala que, “la ejecución operativa del Programa Nacional se realizará a través de diversos mecanismos de financiamiento, tales como: transferencia directa condicionada, programas y/o proyectos de inversión pública y proyectos de cooperación internacional, entre otros [...]”. A continuación, veamos a detalle cada uno de los referidos instrumentos:

a. Transferencia directa y condicionada.

Los autores Paqueo & Schady (2009: 45), citados por Higinio, Moreno, Giraldo & Barrera, señalan que, las TDC consisten en “[...] subvenciones en efectivo que el gobierno entrega directamente a los hogares en condición de pobreza o vulnerabilidad, a cambio, los beneficiarios deben cumplir ciertas condicionalidades [...]”. En el caso específico del PNCB, las condiciones aludidas se refieren a las tareas de conservación de bosques y/o la realización de actividades sostenibles, las cuales les permiten a las comunidades nativas acceder a las TDC.

Por ello, con relación a las TDC, el vigente Manual de Operaciones del PNCB aprobado por la Resolución Ministerial N° 298-2016-MINAM (2016: 38) señala lo siguiente:

“[...] se realiza exclusivamente a favor de las comunidades nativas y campesinas tituladas para la conservación de sus bosques. El incentivo económico consiste en transferir S10.00 Soles por hectárea de bosques conservados por año (S/. 10.00 / ha / año) lo cual está sujeto a la presentación, aprobación y cumplimiento de un Plan de Inversión”.

Cabe resaltar que, es fundamental la debida inscripción de las comunidades nativas o campesinas, a fin de que éstas puedan participar del PNCB y perciban el incentivo económico referido. Además, serán acreedoras de beneficios como capacitaciones, introducción de nuevas tecnologías, entre otras actividades.

b. Programas y Proyectos de Inversión Pública.

Según el vigente Manual de Operaciones (2016:38) aprobada por la Resolución Ministerial N° 298-2016-MINAM, señala que, un PIP está formado por lo siguiente:

“[...] un conjunto de PIP y/o conglomerados que se contemplan para la consecución de un objetivo en común. Se entiende por conglomerado a un conjunto de PIP de pequeña escala que comparten características similares en cuanto a diseño, tamaño o costo unitario y que corresponden a una misma función y programa”.

Con relación a lo anterior, cabe señalar que los PIP se rigen bajo las normas y procedimientos que comprenden el SNIP, por lo que, se tiene que tomar en cuenta principalmente las siguientes normas: La Ley N° 27293, el D.S. N° 102-2007-EF y la R.D. N° 003-2011-EF/68.01. Lo anterior, con la finalidad que la institución competente del Estado, es decir, el PNCB realice los gastos públicos de manera lícita.

c. Proyectos con financiamiento de Cooperación Internacional.

En actualidad, muchos planes, programas y proyectos reciben financiamiento de la cooperación internacional (Estados, empresas, ONG, entre otros), por lo que, el PNCB no es la excepción. A continuación, se describirá como es que se manifiesta en el referido programa nacional.

Esta forma de intervención, según el vigente Manual de Operaciones (2016:38) del PNCB, aprobado por la Resolución Ministerial N° 298-2016-MINAM alude a que “la cooperación internacional, técnica y financiera, contribuye con la implementación del referido programa nacional a través de los diversos proyectos que se implementan con la finalidad de conservar los bosques como medida de mitigación al cambio climático [...]”. Un ejemplo de lo anterior es la obtención de recursos adicionales (5 millones de dólares el 27 y 28 de marzo del 2017) del Fondo Cooperativo del Carbono Forestal para acciones a favor de los bosques, con la finalidad de seguir con los procesos de implementación de REDD+.

Cabe señalar que, muchas veces los proyectos sostenibles son financiados por la cooperación internacional, por lo que, se establece trabajos conjuntos con las comunidades y los actores sociales involucrados para un eficiente aprovechamiento sostenible de los recursos forestales. En este contexto, es que se crean diversos proyectos que benefician directamente a las comunidades indígenas y campesinas. Adicionalmente a lo anterior, el vigente Manual de Operaciones (2016: 38) del PNCB, aprobado por la Resolución Ministerial N° 298-2016-MINAM, establece que, “cada fuente cooperante tiene definido sus mecanismos administrativos y financieros para su operatividad. En caso los recursos sean transferidos al sector, se rigen por las normas del sector público”. Lo anterior, alude a que las instituciones internacionales definen independientemente su forma de administrar sus recursos para realizar sus respectivas operaciones.

3.1.7. Beneficiarios del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.

Una característica resaltante que se observa en el PNCB es el fomento del ejercicio del derecho de participación de los ciudadanos que contempla nuestra Constitución. En el caso específico del programa nacional referido, se trata de las comunidades nativas y campesinas que son los principales beneficiarios directos.

Con relación a lo anterior, se debe aclarar que no son los únicos beneficiarios, puesto que muchas veces se suele pensar que, porque son los que reciben un incentivo económico, ya no hay más beneficiarios, lo cual es erróneo. Esto, porque también son considerados las autoridades regionales y locales, policía ecológica, fiscales provinciales, guardabosques, entre otros. Recordemos que, la aplicación de un Programa de carácter Nacional engloba varios actores, por lo que, resulta necesario no solo el aspecto económico (que se ve reflejado en las comunidades nativas y campesinas debidamente inscritas), sino también la participación y/o capacitación de otros actores (como los anteriormente referidos).

3.2. ¿El principio de prevención se introduce eficientemente en el diseño del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático?

Primeramente, es necesario recordar que, el Perú cuenta con una inmensa extensión de bosques, lo cual ha conllevado a tener una información heterogénea respecto a los siguientes datos: extensión, clasificación, estado de conservación y propietarios y/o usuarios de los bosques. En ese sentido, la consolidación de información a cargo del MINAM ha sido valioso porque ha permitido la elaboración de la línea de base y aplicar el principio de prevención en el diseño por cuanto se tiene una base de datos entorno al lugar en cual se aplica y se seguirá aplicando el PNCB. Por ello, es que se puede afirmar que el referido principio si se introduce eficientemente en el diseño del PNCB porque la esencia de éste tiene por finalidad mitigar el cambio climático, lo cual se traduce en evitar daños ambientales.

Considerando lo anterior, resulta necesario la evaluación previa de los riesgos y peligros que asechan a nuestros bosques para tener la certeza científica sobre la capacidad dañosa y la posibilidad de una actualización de un impacto ambiental, y así aplicar las medidas restrictivas y prohibitivas pertinentes. Por ello, se puede afirmar que los elementos del principio de prevención constituyen la base del PNCB para su eficiente ejecución.

A continuación, se procederá a analizar cómo se introduce el principio de prevención, considerando sus elementos constitutivos.

En primer lugar, recordemos, que uno de los elementos del referido principio jurídico es el evitar daños ambientales, por lo que, si uno observa la finalidad del PNCB se dará cuenta que la contribución de la conservación de bosques y promoción de actividades económicas sostenibles como alternativas de frenar los impactos negativos del cambio climático cumple con este primer elemento del principio de prevención.

Por otro lado, la evaluación previa de los riesgos y peligros inherentes a la actividad es el segundo elemento del principio de prevención, el cual indiscutiblemente forma parte del PNCB y se encuentra presente en el proceso de diseño. Al respecto, se debe señalar que la identificación de los espacios geográficos y la delimitación de los mismos han contribuido a tener los criterios adecuados para la intervención del programa nacional referido. Asimismo, el diagnóstico físico, biológico, económico y social resulta trascendental para lo que luego será la gestión del PNCB, puesto que se necesita saber cuáles serían los obstáculos que se presentarían, y de ser el caso, tener posibles soluciones a éstos. Como consecuencia de lo anterior, se infiere que los esfuerzos realizados por el PNCB han permitido tener en claro cuál es el ámbito de aplicación, enmarcándose las siguientes categorías: áreas naturales protegidas, comunidades nativas y campesinas, reservas territoriales indígenas, bosques de producción permanente y bosques de producción permanente en reserva. En ese sentido, resulta idóneo implementar un sistema de conservación e implementación de actividades económicas sostenibles en dichas áreas con el apoyo de las comunidades nativas y campesinas, para que éstas sean partícipes de una buena gestión ambiental sustentable.

El tercer elemento del principio de prevención es la certidumbre científica sobre la capacidad dañosa y posibilidad de actualización en un impacto ambiental. Dicho elemento se introduce en el PNCB en la medida que teniendo una línea base (como consecuencia del mapeo de la situación de los bosques), ello permite tener un plan de trabajo, el cual será la guía para la ejecución del programa nacional. En ese sentido, en el proceso de seguimiento y evaluación se realiza una actualización de las intervenciones que se llevan a cabo, lo cual genera que se adopten los mejores instrumentos de gestión ambiental, considerando el nuevo panorama del área de intervención del programa nacional. Por ello, es que se teniendo una base de datos actualizada se pueden lograr mejores resultados (como se visualizará en el cuarto capítulo).

El cuarto elemento del principio de prevención es la adopción de medidas restrictivas y prohibidas, el cual, si bien es cierto no está inmerso expresamente en el PNCB, se debe tomar en cuenta que en base al principio de legalidad si se presenta alguna actividad ilícita o prohibida en el ámbito de aplicación del programa nacional, corresponde una sanción administrativa o penal según sea el caso. Por ello, es que el aludido programa nacional busca capacitar a las comunidades nativas y campesinas que participan en el programa nacional para que éstos realicen actividades sostenibles, mitigando los impactos negativos del cambio climático.

Finalmente, el último elemento de principio de prevención es la aplicación del mismo (prevención *strictu sensu* y gestión *a posteriori*), el cual, siguiendo el orden de la presente tesis, será analizado en el cuarto capítulo.

Por todo lo anteriormente expuesto, se colige que el principio de prevención se convierte en la base originaria del PNCB porque reúne los requisitos constitutivos de dicho principio jurídico, permitiendo así la operatividad del mismo en el ámbito de su aplicación.

CAPÍTULO IV: APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN EN LA GESTIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE CONSERVACIÓN DE BOSQUES PARA LA MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA COMUNIDAD NATIVA DE ANAPATE

En el presente capítulo se aborda cómo se ha aplicado el principio de prevención del PNCB a nivel general, evaluando sus debilidades y fortalezas. De tal manera, que permita entender cómo se ha ejecutado dicho programa nacional en la comunidad nativa de Anapate. Por ello, es que en este apartado se contrasta la información proveniente del MINAM con lo expuesto por el presidente de la referida comunidad y lo señalado por el Coordinador del Área Zonal de Satipo del PNCB. Lo anterior, con la finalidad de comprender los avances de la gestión del PNCB y de ser el caso la hoja de ruta pendiente para la obtención de óptimos resultados.

4.1. Balance de debilidades y fortalezas de la gestión del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.

4.1.1. Debilidades del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.

4.1.1.1. Insuficiente y baja calidad de información.

Una de las principales debilidades que tuvo el inicio de la ejecución del PNCB fue la baja calidad de información en relación a las estadísticas sobre la deforestación. Al respecto, el MINAM (2016b:38) señala lo siguiente:

“[...] no solo se carecía de mapas que mostrasen la evolución anual de la deforestación [...], sino que tampoco se tenía información confiable sobre aspectos clave de los procesos de deforestación, como las causas directas e indirectas, los actores y sus formas de intervención [...]”.

Lo anterior, no permitía que se establezca las medidas necesarias de intervención, siendo un gran obstáculo para la puesta en marcha del PNCB. Por ello, es que en el transcurso del año 2011 el programa nacional referido desarrolló una plataforma de monitoreo de cambios sobre la cobertura de los bosques.

4.1.1.2. Limitada coordinación interinstitucional.

La gestión forestal en el Perú tiene poco tiempo de desarrollo, lo que evidencia una gobernanza fragmentada, en el sentido que poco a poco se ha logrado tener un marco institucional más complejo. Según el MINAM (2016b: 38-39) se observa un “[...] entendimiento cada vez más difundido de que los bosques son ecosistemas de muy alto valor para la sociedad y no meramente “productores de madera””. Dicho reconocimiento de los servicios ambientales que otorga los bosques ha impulsado la gestión sostenible de los mismos. Asimismo, el MINAM (2016b:39) sostiene que “[...] se reconoce igualmente el papel de los bosques en el mantenimiento de la diversidad biológica”. En ese sentido, también se observa una relación entre bosques y comunidades indígenas, siendo necesario para la gestión del PNCB un actor fundamental.

4.1.1.3. Incipiente proceso de diseño de proyectos sostenibles.

De acuerdo al MINAM (2016b: 39) “[...] a mediados del 2011 se tenía en elaboración la propuesta para el R-PP, un ofrecimiento de financiamiento del Japón para el PNCB y un ofrecimiento de Alemania para la gestión de bosques, así como un apoyo de USAID que tomó la forma del Programa de Asistencia Técnica del MINAM (PAT-MINAM) en lo que corresponde al sector ambiente [...]”. Sin embargo, dichos financiamientos como otros fueron obstaculizándose por no contar con un marco conceptual y una estrategia de acción que permita orientar las medidas a adoptar por el Estado peruano en relación a como revertir la deforestación.

Por lo anteriormente señalado, el inicio de PNCB resultó ser difícil porque no se tenía claro la estrategia de intervención, optando por las TDC siempre que las comunidades cumplan con realizar actividades económicas sostenibles. En el caso de Anapate, se ve reflejado en la producción del cacao que fue asistido por el programa nacional, y como consecuencia de ello fueron beneficiarios de la TDC.

4.1.1.4. Escasos recursos económicos del presupuesto público.

En relación al presupuesto asignado inicialmente al PNCB, el MINAM (2016b: 41) señala que, “[...] en el año 2011, alcanzó la suma de 12,6 millones de soles, y se enfocó básicamente en los instrumentos de TDC y los costos necesarios para administrarlo incluyendo el mapeo de los bosques y el monitoreo de las áreas con intervención de las TDC [...]”. Sin embargo, no se consideró recursos económicos para el desarrollo e implementación de otros instrumentos necesarios para contrarrestar las causas de la deforestación, lo cual conllevó a continuar con el problema de la limitada coordinación interinstitucional. Cabe aclarar en este punto, que el financiamiento al que se hace referencia es el proveniente del presupuesto público y no de la cooperación institucional que también forma parte de los recursos económicos que tiene el PNCB.

4.1.1.5. Enfoque del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático centrado en transferencias directas condicionadas.

Recordemos que, cuando se crea el PNCB fue con el objetivo de conservar 54 millones de hectáreas de bosques, para lo cual se le dotó únicamente las TDC como instrumento económico. Al respecto, el MINAM (2016b: 42) sostiene lo siguiente:

“[...] esta decisión inicial marcó el propio diseño organizacional y la asignación presupuestal del PNCB y explica, en buena medida, la limitada concepción que otros sectores tenían sobre el Programa. Ello, ha hecho muy difíciles las negociaciones con el MEF tanto para acceder a presupuesto como en los procesos de diseño de proyectos de inversión [...]”.

Lo anterior, tiene sentido porque no se concebía la idea que el PNCB cuente con otros instrumentos económicos distinto al de las TDC. Por ello, podemos colegir que la inclusión de otras herramientas de financiamiento es una tarea pendiente.

4.1.2. Fortalezas del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.

Cabe señalar que, algunas de las debilidades antes mencionadas han sido progresivamente superadas con el avance de la experiencia y los aprendizajes que han logrado los gestores del programa nacional. No obstante, se mantienen algunos retos como se apreciará más adelante.

4.1.2.1. Conciencia ecológica y revalorización de los servicios ambientales de los bosques.

Recordemos que, como consecuencia de los compromisos adoptados por el Perú en la COP 14 y la coyuntura de las alternativas para frenar los efectos del cambio climático se crea el PNCB materia de análisis. Dicho programa nacional otorga una revalorización de los servicios ambientales de los bosques, no entendiéndolo solo como madera, sino que expande sus atributos a medicinas, mitigadores de GEI, entre otros. Asimismo, fortalece la conciencia ecológica de las comunidades nativas y campesinas y de los diversos actores sociales. Lo anterior, permite que no se asocie a los bosques únicamente con madera, sino que su concepto sea extensivo y comprenda también alimentos, medicinas, diversidad biológica, entre otros.

4.1.2.2. Sistema de monitoreo en tiempo real sobre la cobertura de los bosques.

De la revisión de lo publicado en el portal web del PNCB, se observa la implementación de una plataforma de monitoreo de cambios sobre la cobertura de los bosques llamado GEO BOSQUES. Lo anterior, está enmarcado en el denominado SINIA en la medida que se ha instaurado un sistema de información en tiempo real sobre el nivel de deforestación de los bosques.

Al respecto, Gustavo Huamaní, Coordinador de la Unidad de Mapeo de Bosques y Monitoreo de su Conservación del PNCB, señala que “[...] con la información de GEO BOSQUES se podrá conocer en qué lugares existe el riesgo de deforestación y con las coordenadas que ofrece se podrá llegar hasta ese lugar para tomar las acciones necesarias” (MINAM s.f.: Párr. 3). En ese sentido, los diversos actores sociales (gobierno central, regional o local, comunidades nativas y campesinas, empresas y sociedad civil en general, puede contar con la información certera sobre la cobertura de los bosques. Como consecuencia de la certeza científica de la cobertura de los bosques, se puede conocer los espacios geográficos que necesitan mayor atención y sobre todo promover cierta actividad que se adapte a su situación y conservar la mayor cantidad de bosques, y en consecuencia mitigar el cambio climático.

4.1.2.3. Fortalecimiento de capacidades para la conservación de bosques.

Recordemos que, el PNCB tiene como uno de sus componentes el fortalecimiento capacidades para la conservación de bosques, lo cual a la vez debe ser considerado como una ventaja, toda vez que se transfiere nuevos conocimientos a los diversos actores sociales partícipes del PNCB. Al respecto, el MINAM (2016b: 73-74) sostiene lo siguiente:

“El fortalecimiento de capacidades en el marco de Salvaguardas para REDD+ se ha centrado en: a) fortalecer a actores regionales y la sociedad civil, liderado por el Grupo REDD Perú, con apoyo de múltiples instituciones (CI-Perú, SPDA, DAR, WWF, FONAM, BID, PNUD y CBC-GIZ entre otras), b) fortalecer las capacidades propias del MINAM y del PNCB para abordar el tema en el marco de las decisiones de la CMNUCC, con apoyo del FCMC, CI-Perú y la iniciativa REDD+ SES; y, c) fortalecer las capacidades de los pueblos indígenas para su participación efectiva en el marco de REDD+, principalmente con el apoyo específico de ONUREDD a través de PNUD”.

A efectos de tener mejores resultados resulta necesario brindar capacitaciones a las instituciones del Estado, a las comunidades nativas y en general a la sociedad civil. Lo anterior, con el objetivo de fortalecer la conciencia ecología y se logre la revalorización y gestión sostenible de nuestros bosques para que se extienda la zona de aplicación del programa nacional y se mitigue el cambio climático.

4.1.2.4. Participación de comunidades nativas y campesinas tituladas.

Otra fortaleza del PNCB es que toma en cuenta la participación de las comunidades nativas y campesinas tituladas como un punto importante para la gestión del mismo. Cabe señalar que, en el marco de la Reunión del Grupo Internacional de Expertos sobre Pueblo Indígenas y Bosques llevada a cabo del 12 al 14 de enero del 2011 en Nueva York, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (2011: Párr. 4) sostiene lo siguiente:

“Los expertos destacaron el papel fundamental que las personas indígenas tienen en todas las iniciativas relacionadas con los bosques y su conservación. [...]. También se mencionó que es hora de reconocer a las personas indígenas como administradores de algunos de los bosques, que, en muchos casos, son áreas que cuentan con la más alta diversidad biológica del mundo”.

Al respecto, se aprecia la relevancia de la participación de las comunidades nativas y campesinas sobre la gestión de la conservación de los bosques. Asimismo, se hace mención a que el Estado debe reconocer a dichas comunidades como administradores, para que coadyuven a las tareas de conservación de los bosques y de la diversidad biológica que yacen en ellos.

4.1.2.5. Incentivos económicos a través de transferencias directas condicionadas.

Una última fortaleza del PNCB es el uso de las TDC como instrumento económico que incentiva las labores de conservación que realizan las comunidades nativas y campesinas. De esta manera, el programa nacional a través de sus capacitaciones, la promoción de actividades sostenibles y las TDC logran conservar grandes extensiones de bosques.

Lo anterior, se complementa con los proyectos de inversión que se ejecutan en las comunidades nativas y campesinas, pues las TDC es un medio parcial de financiamiento. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que este tipo obtención de recursos económicos tiene muy poca participación, puesto que ante ello se interpone barreras burocráticas.

4.2. Análisis del principio de prevención respecto de la implementación del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático en la Comunidad Nativa de Anapate.

4.2.1. Justificación de la elección de la Comunidad Nativa de Anapate.

La comunidad nativa de Anapate ha participado del PNCB por el periodo de cinco años y ha sido acreedor de las TDC por su labor de conservación de bosques y la implementación de actividades económicas sostenibles. Por ello, es que considerando el tiempo que la referida comunidad ha sido parte del programa nacional, resulta idóneo tomarla como muestra para analizar cómo es que el principio de prevención se introduce en la gestión del PNCB, y en particular, la experiencia en Anapate. Cabe señalar que, lo anterior debe estar enmarcado de la doctrina jurídica expuesta anteriormente, con los datos obtenidos de las entrevistas realizadas al Coordinador del Área Zonal de Satipo del PNCB y del presidente de la comunidad nativa de Anapate.

4.2.2. Información general sobre la comunidad nativa de Anapate.

La comunidad nativa de Anapate cuenta con una extensión de 8 135.50 ha. y se ubica en el distrito de Río Tambo, provincia de Satipo, departamento de Junín. Burneo & Schmitter (2013: 14-15) señalan que, “[...] limita al este con las comunidades de Cheni y Poyeni, al oeste con las comunidades de Oviri y Camajini, al norte con la comunidad de San Francisco de Cushireni y al sur con la Reserva Comunal Asháninca. Según Arana (2014: 27), la referida comunidad se caracteriza principalmente por el “cultivo de café y cacao, sobre los cuales tienen conocimientos técnicos básicos y les genera ingresos económicos familiares”. Al respecto, resulta pertinente señalar que esa actividad económica ha sido reforzada por el PNCB, en el sentido que se ha brindado capacitaciones en torno al cultivo del cacao, lo cual ha mejorado significativamente sus cosechas. Como prueba de lo anterior, INFOREGION (s.f.: párr. 5) señala que el PNCB “[...] le otorgó, un incentivo económico y asistencia técnica para la ejecución de un plan de inversión para el mejoramiento del cultivo del cacao, [...] labores de vigilancia y monitoreo comunal del bosque para mejorar sus ingresos y así evitar la deforestación”.

4.2.3. Breve descripción del Convenio entre el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático y la comunidad nativa de Anapate.

Con fecha 14 de marzo, 05 de abril y 35 de mayo del 2011 se llevaron a cabo asambleas comunales, cuyas actas son integrantes de este convenio. Asimismo, en el referido documento se señala que la comunidad nativa de Anapate ha expresado su interés en participar del PNCB, la zonificación de bosques y el plan de inversiones. Cabe señalar que, el convenio adoptado por el PNCB y la comunidad nativa de Anapate hace referencia a la 51ª disposición complementaria y final de la Ley de la Ley de Presupuesto para el 2011 (Ley N° 29626). Dicha norma autorizó al MINAM el uso del instrumento económico llamado TDC a favor de los beneficiarios del PNCB, con el presupuesto institucional del referido programa nacional. Lo anterior, con la finalidad de que no se afecte los recursos del tesoro público.

Como bien se ha referido a lo largo de la tesis, el PNCB hace entrega de S/ 10.00 soles por cada hectárea de bosque conservado anualmente. Asimismo, en la cláusula primera del convenio se señala que la subvención recibida es administrada por los miembros de la Junta Directiva y del Comité de Gestión, los cuales tienen responsabilidad solidaria por los actos de disposición que realicen, puesto que estos tienen la obligación de adoptar decisiones acordes al Plan de Inversiones.

Lo concerniente a las principales obligaciones de las partes están reguladas en la cláusula tercera del convenio, en la cual corresponde a la comunidad nativa de Anapate nombrar un Comité de Gestión para la ejecución del Plan de Inversiones, así como dar actividades al PNCB para la ejecución, monitoreo y supervisión de lo acordado entre ambas partes. Asimismo, hace referencia a ejecutar actividades señaladas en el Plan de Inversiones y uso del dinero de las TDC para los fines del referido plan como consecuencia de las actividades de conservación de bosque. Finalmente, alude a la remisión de informes trimestrales en donde se precise los avances físicos o financieros de la implementación del Plan de Inversiones. Cabe señalar que, resulta importante el seguimiento de los resultados de la aplicación de dicho instrumento económico a fin de adoptar ciertas medidas para una gestión eficiente del programa nacional.

En relación a las obligaciones del PNCB, se exige que fije el cronograma de entrega de las TDC a la comunidad nativa de Anapate. Asimismo, la realización de las transferencias oportunamente a los beneficiarios, verificando desde luego el cumplimiento de las obligaciones expuestas en el párrafo anterior. Finalmente, asesorar a los comuneros a los asuntos pertinentes que comprende el convenio.

De acuerdo al convenio, “[...] se entiende como conservación de bosques, al conjunto de actividades de protección y uso sostenible del bosque, que garanticen su permanencia a través del tiempo en términos de cantidad y vitalidad; ello implica que el bosque puede ser manejado o aprovechado de acuerdo a los requerimientos de la legislación forestal vigente”. En el caso de la comunidad nativa de Anapate, se observa la producción de cacao como una de las principales actividades económicas sostenibles que esta enmarcada dentro del ordenamiento jurídico peruano y de los alcances del PNCB, beneficiándose con el dinero que obtiene como consecuencia de su comercialización de los incentivos económicos, vale decir, las TDC.

4.2.4. Metodología de entrevistas.

4.2.4.1. Descripción de las entrevistas.

En relación a la metodología de las entrevistas que se realizaron, se debe señalar que estas son de carácter semiestructuras, puesto que se tiene una serie de preguntas abiertas, las cuales han sido respondidas por el Coordinador del Área Zonal de Satipo del PNCB y el presidente de la comunidad nativa de Anapate. Por ello, es que se ha realizado previamente una guía de entrevista (véase anexo 1) que ha servido para tener una comunicación eficiente entre el entrevistador y los entrevistados.

Cabe señalar que, las entrevistas fueron realizadas vía telefónica y se encuentran grabadas con la debida autorización de los entrevistados. En ese sentido, las transcripciones de la entrevista realizada al Coordinador del Área Zonal de Satipo del PNCB y el presidente de la comunidad nativa de Anapate se hallan en los anexos 2 y 3, respectivamente de la presente tesis.

Finalmente, es necesario resaltar que este tipo de entrevistas es una de las mejores opciones, puesto que permite obtener mayores datos, ya que los entrevistados tienen mayor libertad de sus respectivas opiniones, lo cual permite un mejor análisis. En este marco, es que se tiene una visión global de cómo se ha aplicado el principio de prevención en el PNCB, específicamente, en la comunidad nativa de Anapate.

4.2.4.2. Entrevista al Coordinador del Área Zonal de Satipo del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.

A continuación, se brindará un breve análisis de lo señalado por el Sr. Jaime Luis Semizo Merino, actual Coordinador del Área Zonal de Satipo del PNCB. Lo anterior, con la finalidad de que se pueda establecer una analogía con lo anteriormente expuesto en los tres capítulos antecesores, referente al contexto del cambio climático, la importancia de los bosques y como es que el referido programa nacional es una respuesta a la deforestación y degradación ambiental.

El día 27 de julio del 2018 se realizó una entrevista vía telefónica al Coordinador del Área Zonal de Satipo del PNCB. Al respecto, la primera pregunta que se le hizo está relacionada al valor de los bosques desde el punto de vista del PNCB. Por su parte, el Sr. Semizo señaló que “no hemos razonado mucho sobre eso, porque para nosotros es super evidente, sobre todos los servicios que brindan el bosque, entre bienes y servicios.” Asimismo, agrega que “[...] forma parte del lugar donde viven muchos pueblos indígenas que conocen muy bien, y que es muy valorable los beneficios de los bosques”. De lo anterior, se observa que desde la óptica del MINAM y del mismo programa nacional si se tiene claro los servicios ambientales que nos otorgan los bosques, que no solo se traduce en que bosques es madera, sino que nos otorgan medicinas alimentos, almacena gran cantidad de diversidad biológica, pues también son pequeños reguladores de clima y principales mitigadores del cambio climático. Al respecto, se le preguntó al Coordinador del Área Zonal de Satipo que indique las fortalezas del referido programa nacional. Sobre este tema, el Sr. Semizo señaló que “es importante que las poblaciones indígenas [...], le den valor al bosque, que no miren al bosque como un estorbo, o que es impedimento para hacer su agricultura”. De lo anterior, se aprecia el trabajo en concientización ambiental, revalorizando los bienes y servicios que se obtienen de los bosques.

Por otro lado, el Sr. Semizo dijo que “no hay esa escuela antigua, que era la “escuela parquista” de reservar áreas y no tocarlas, sino que se trabaja con la población para usar los bosques que es la estrategia de conservación del programa para darle un valor al bosque”. Lo anterior, es una realidad en el sentido que el PNCB tiene como una de sus características la inclusión de las comunidades nativas y campesinas tituladas como principales actores sociales para la conservación de los bosques. En este contexto, se observa que se hace efectivo el ejercicio del derecho de participación de este sector de la población, siendo un avance a nivel de políticas públicas.

Continuando con otra fortaleza del PNCB, el Sr. Semizo, entre otras, señaló lo siguiente:

“[...] trabajamos también con comunidades que han tenido proyectos que no han sido sostenibles por parte de ONG, instituciones públicas y privadas. Entonces, siempre el reclamo ha sido que ellos nunca han conocido el presupuesto que manejaban estos proyectos. Entonces, siempre han reclamado y han pedido que ellos mismos quieren manejar el dinero, financiamiento, para sus proyectos de conservación, agroforestería y con el PNCB, prácticamente, se le entrega el incentivo a la comunidad y la comunidad maneja este dinero”.

De lo anterior, se deduce que uno de los intereses de las comunidades participantes del PNCB es la administración del dinero obtenido como consecuencia de las TDC. Ello, ha sido posible gracias al diseño del referido programa nacional. Por ello, el Sr. Semizo indicó que “[...] la mayor parte de las comunidades tratan de hacerlo bien y las organizaciones indígenas apoyan también, porque no quieren que digan que el indígena maneja mal el dinero, lo malgasta, es como un reto para ellos”. Al respecto, cabe señalar que esa fortaleza no fue considerada por el MINAM en su evaluación, por lo que, es necesario tomarla en cuenta.

En cuanto al sistema de monitoreo en tiempo real a través de la plataforma GEOBOSQUES y el fortalecimiento de las capacidades, se le consultó al Coordinador del Área Zonal de Satipo si desea agregar otra fortaleza del PNCB. Sobre el particular, el Sr. Semizo refirió que “sin una buena organización comunal es un poco difícil”. Por ello, es que desde el PNCB se busca fortalecer la forma en que se administran las comunidades para tener proyectos realmente sostenibles.

Como un cuarto punto de la entrevista realizada, destaca la consulta sobre las debilidades del PNCB. Al respecto, el Sr. Semizo señaló lo siguiente:

“[...] nosotros trabajamos en el fortalecimiento de la organización comunal, pero definitivamente, no lo trabajamos plenamente porque en las oficinas zonales como en la de Satipo, el equipo está conformado por personas bien técnicas, especialistas en manejo forestal, aprovechamiento de madera, cacao y café. Entonces como que los especialistas sociales están ausentes y es algo que tenemos que trabajar”.

Según lo manifestado por el Coordinador del Área Zonal de Satipo del PNCB, destaca la ausencia de especialistas sociales como una de las debilidades del referido programa nacional. En ese sentido, es una de las tareas pendientes para tener una eficiente gestión del PNCB y lograr mejores resultados. Asimismo, el Sr. Semizo sostiene que “de repente no nos centramos plenamente en lo que deberíamos de hacer, sino que por la misma necesidad de identificación que tenemos con esas poblaciones también hacemos otras funciones”. Muchas veces, al no contar con el apoyo de instituciones pertenecientes al sector salud y educación, los miembros del PNCB tienen que prestar su colaboración con las comunidades participantes del programa nacional, lo cual de alguna manera representa demora en las actividades en las que verdaderamente son competentes.

Otra pregunta realizada al representante del PNCB está vinculada a la relación con otras instituciones. Al respecto, el Sr. Semizo manifestó lo siguiente:

“Bueno desde las oficinas zonales, nosotros trabajamos directamente con estas instituciones. En el caso de Satipo, nosotros tenemos la presidencia del Comité de Gestión Unificado de la Reserva Comunal Asháninka y Uutishi. Siempre estamos con el tema de GEOBOSQUES, vigilancia de los terrenos comunales que están colindantes a las áreas naturales protegidas del SERNAP. Siempre trabajamos bien de la mano”.

De acuerdo con lo dicho por el Coordinador del Área Zonal de Satipo del PNCB, se observa que hay un trabajo conjunto con otras instituciones públicas y con diversas agrupaciones de comunidades. Lo anterior, denota una estrecha relación entre el programa nacional con los principales actores sociales encargados de la conservación de bosques y su aprovechamiento sostenible.

Asimismo, el representante del PNCB destaca la importancia del sistema de monitoreo en tiempo real, puesto que proporciona información muy valiosa sobre la cobertura de los bosques. En este contexto, desde la perspectiva del PNCB ya no se considera la limitada coordinación institucional como una debilidad, puesto que en la actualidad ello ha sido superado.

De otro lado, se le preguntó al representante del PNCB sobre la experiencia del programa nacional en la comunidad nativa de Anapate. Al respecto, el Sr. Semizo señaló lo siguiente:

“Bueno, con Anapate los cinco años que hemos trabajado se centró básicamente en la producción del cacao por la zona. Ellos han mantenido su convenio por 5 años porque han respetado el bosque que ellos establecieron para conservar y desde siempre la comunidad ha logrado mejorar su productividad del cacao, lo cual se ha trabajado con el integro de la población y es lo que pasa en todas las comunidades [...]”.

Recordemos que, uno de los objetivos del PNCB es la promoción de actividades económicas sostenibles. De lo expuesto por el Sr. Semizo, se aprecia la producción sostenible del cacao en la comunidad nativa de Anapate. Asimismo, refiere que éstos últimos han cumplido con los 5 años de duración del convenio, toda vez que conservaron gran extensión de hectáreas de bosques.

Con relación a la posibilidad de renovación del convenio con la comunidad nativa de Anapate, se le consultó sobre el motivo de la no continuidad del PNCB y si ello se debe a un tema verdaderamente presupuestario. Al respecto el Sr. Semizo indicó lo siguiente:

“En realidad, ese es un pedido que nosotros hacemos de las oficinas zonales, pero según la necesidad, entendiéndolo por ejemplo que en el tema del cacao desde que se instala en el campo definitivo una planta del cacao hasta que produzca tiene que pasar 4, 5 años. Entonces, la parte productiva está bien cubierta, pero empiezan en el quinto año que ya empiezan a producir de manera más constante es necesario seguir con este apoyo, la cosecha, post cosecha, asociatividad, asociación con el mercado”.

Desde el punto de vista del representante del PNCB, se observa el interés de la continuidad del programa nacional, puesto que ha permitido fortalecer la etapa productiva de la comunidad nativa de Anapate. Sin embargo, también hace referencia que está pendiente el apoyo en la etapa post productiva, vale decir, la apertura de mercados que permitiría la comercialización del cacao en el caso de Anapate. De lo anterior, se puede deducir que, si se extiende la cantidad de años del convenio se optimizarían los índices de conservación de bosques, y, en consecuencia, se mitigaría el cambio climático.

Finalmente, se le consultó sobre las mejoras que considera necesarias para que se aplique eficientemente el PNCB. Sobre el particular, el Sr. Semizo manifestó “[...] continuar con la asistencia técnica y trabajar en el fortalecimiento de la organización comunal”. Asimismo, agregó que “[...] los otros sectores del Estado, los otros ministerios deben tener presencia, no solo es el MINAM [...]. Si bien es cierto, ya no hay una limitada coordinación interinstitucional, pero aún queda pendiente la mayor participación de ciertos organismos públicos. Además, dijo que otro reto es “[...] trabajar en el tema productivo, ya en el momento en que ellos tengan cacao en el mercado, se pueda trabajar el tema de la asociatividad, el tema de articulación con el mercado”. Por ello, son todos estos puntos que quedan como una hoja de ruta a seguir en aras de mejorar la gestión del PNCB.

4.2.4.3. Entrevista al presidente de la comunidad nativa de Anapate.

El día 18 de agosto del 2018 se realizó una entrevista vía telefónica al presidente de la comunidad nativa de Anapate, quien es el Sr. Velas que tiene su vigencia hasta mayo del 2019. Cabe señalar que, se le hizo las mismas preguntas que al Coordinador del Área Zonal de Satipo del PNCB con la finalidad de obtener información que pueda ser contrastada con lo expuesto en los capítulos precedentes. Ambas entrevistas permitirán un mejor análisis en torno a cómo se ha aplicado el principio de prevención en el PNCB en la comunidad nativa de Anapate. Con relación a la primera pregunta vinculada al valor de los bosques desde la perspectiva de la comunidad nativa de Anapate. El Sr. Velas manifestó “65 mil soles” y agregó que “están nuestras medicinas naturales, llámese, uña de gato, pan reglado, otras más especies, hay bastante para contarlos con más valores”. De lo anterior, se deduce que el presidente de la comunidad nativa de Anapate le otorga un valor económico, y en general se hace mención a los servicios ambientales.

Como una segunda pregunta, se le consultó sobre las fortalezas que ha identificado del PNCB. Al respecto, mencionó que “[...] uno es el fortalecimiento de la institucionalidad, comunidad, y segundo, el fortalecimiento de capacidades de su trabajo y tercero que ya tienen plantaciones [...]”. Asimismo, se le mencionó si se ha fortalecido la conciencia ecológica de los servicios ambientales y de la función mitigadora de los bosques, así como la participación de comunidades, a lo cual respondió con un sí. Lo anterior, coincide con lo dicho por el Coordinador del Área Zonal de Satipo del PNCB y lo señalado por el MINAM.

Una tercera pregunta fue acerca de las debilidades que considera la comunidad nativa de Anapate de la gestión del PNCB. Sobre este tema en particular, el Sr. Velas manifestó que “[...] parece que no tenemos debilidades, más bien ahora estamos un poquito fortalecidos”. Se refiere a que producto del fortalecimiento de capacidades se ha mejorado la producción del cacao en la referida comunidad.

Por otro lado, con relación a la aplicación de las TDC como instrumento económico de incentivo, el Sr. Velas señaló lo siguiente:

“No habido ningún problema. Solamente, que nosotros hemos administrado directamente. El MINAM con la comunidad realiza congresos nacionales a nivel del Río Tambo, conversamos sobre eso y cómo es que siempre se ha dado como ejemplo del PNCB. Estamos contentos con toda razón los del Río Tambo”.

De lo anterior, se observa que la comunidad nativa de Anapate ha administrado los incentivos económicos derivados de las TDC por su labor de conservación de bosques. Asimismo, se aprecia la interrelación con el MINAM en eventos que permite dar a conocer la experiencia del PNCB en la referida comunidad. En este contexto, se considera a la referida comunidad como ejemplo de la aplicación del referido programa nacional.

Otra pregunta es acerca de la experiencia del PNCB en la comunidad nativa de Anapate. Sobre el particular, el Sr. Velas dijo que “[...] una debilidad es que todavía no llegamos a la negociación. Eso es lo que más necesita la comunidad”. Al respecto, se aprecia que ambos opinan que falta trabajar en la etapa de post producción.

Por otro lado, sobre el interés de renovación del convenio con el PNCB, el Sr. Velas manifestó lo siguiente:

“Sí, porque estamos quedando para tres años, no sé por qué hasta ahorita no tengo información. De repente, ahí ha quedado porque ese día hemos hecho un acuerdo. Han venido lo que era los especialistas, nosotros queremos para tres años, porque para otra cosa de trabajo, ya no hay instalación de viveros, solamente el seguimiento, lo que digo antes para negociación”.

Cabe señalar que, el presidente de la comunidad nativa de Anapte ha firmado un compromiso de ampliación de tres años. Sin embargo, ello no ha sido formalizado, por lo que, está a la espera de una manifestación oficial del PNCB sobre la continuidad o no del convenio. Lo anterior, podríamos considerarlo también como una debilidad del programa nacional, en cuanto no se materializa la voluntad del programa nacional en ampliar el tiempo de duración del convenio.

Finalmente, se le consultó sobre qué mejoras consideraría necesarias para una eficiente gestión del PNCB. Al respecto, el Sr. Velas indicó que “[...] quisiera canalizar buen mercado, donde podamos vender nuestros productos”. Nuevamente, se recalca la necesidad de que el referido programa nacional aborde también el tema de post producción, puesto que en materia de fortalecimiento de capacidades se ha avanzado mucho, pero en el campo de la negociación aún está pendiente.

4.3. Resultados del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático en la comunidad nativa de Anapte.

De la revisión de las fuentes bibliográficas y lo señalado por el Coordinador del Área Zonal de Satipo del PNCB y el presidente de la comunidad nativa de Anapate se observan muchas coincidencias. Primeramente, en relación a las debilidades del PNCB, existe la necesidad de trabajar en la etapa de post producción, vale decir, la apertura de mercados para que los comuneros vendan sus productos. Lo anterior, se encuentra relacionado con la cantidad de años de convenio que no es suficiente, puesto que los cinco años de duración solo permite el fortalecimiento de capacidades y la promoción de actividades sostenibles. En ese sentido, es una tarea pendiente del PNCB.

Cabe señalar que, la insuficiente y baja calidad de información sobre la cobertura de los bosques, así como la limitada coordinación interinstitucional ya no deben ser consideradas como debilidades del PNCB. Lo anterior, porque se ha implementado el sistema de monitoreo en tiempo real de la cobertura de los bosques denominado GEOBOSQUES y existe una mejor comunicación con otras instituciones. Al respecto, dicha plataforma ha permitido sistematizar la información preexistente, eliminando la heterogeneidad sobre lo que se sabía sobre el estado de los bosques. Por su parte, en relación al incipiente proceso de diseño de proyectos sostenibles y la centralización en TDC, es pertinente señalar que se ha trabajado en el fomento de actividades sostenibles y que el referido instrumento económico ha sido correctamente usado, y que en el caso de Anapate no ha habido ninguna dificultad, por lo que, también debe ser considerada una debilidad superada por el PNCB.

Por otro lado, haciendo un balance de las fortalezas del PNCB, se aprecia que el Coordinador del Área Zonal de Satipo del PNCB y el presidente de la comunidad nativa de Anapate coinciden en señalar que se ha trabajado mucho en el fortalecimiento de capacidades. Lo anterior, ha sido posible a los diversos talleres, conferencias, capacitaciones y otros instrumentos que facilitaron nuevos mecanismos de conservación de bosques, con la participación conjunta de diversos actores sociales (PNCB, SERFOR, OSINFOR, SERNANP, entre otros).

Asimismo, se observa que se ha consolidado la conciencia ecológica en la referida comunidad. Anteriormente, estas personas solo consideraban que los bosques les brindaban alimentos, medicina y madera. Actualmente, comprenden que también tienen una función mitigadora del cambio climático, lo cual resulta trascendental para la realización de actividades sostenibles, puesto que ya se conoce el problema que se desea evitar.

Por otro lado, otra de las principales fortalezas es la implementación del sistema de monitoreo en tiempo real (plataforma GEOBOSQUES). Lo anterior, ha permitido adoptar las mejores decisiones en cuanto a las actuaciones del programa nacional, debido a que se conoce las zonas en las que realmente se está previniendo la deforestación y las que necesitan medidas correctivas. En el caso de Anapate, se ha logrado fortalecer la capacidad de producción del cacao de manera sostenible.

Recordemos que, el PNCB ha permitido la participación de comunidades nativas y campesinas tituladas, fortaleciendo sus capacidades de conservación de bosques, lo cual ha conllevado a que Anapate reciba TDC como consecuencia del aprovechamiento sostenible de los bosques y prevención de la deforestación. En el caso de la referida comunidad, han conservado desde el 2011 al 2015 la cantidad de 6 500 hectáreas, beneficiando a 62 familias con las TDC que ascendieron al monto total de S/ 325 000. Al respecto, es relevante señalar que la aludida comunidad ha sido considerada como un ejemplo del PNCB, puesto que se han logrado óptimos resultados de gestión del bosque y del territorio con la implementación de actividades económicas sostenibles (principalmente producción de cacao). Además, se ha permitido que la administración del dinero obtenido por TDC sea a cargo de la comunidad nativa, lo que requiere responsabilidad para una buena gestión.

Considerando lo expuesto en los cuatro capítulos, se puede afirmar que el principio de prevención ambiental no sólo ha inspirado el diseño del PNCB, sino también ha impactado positivamente en la vida de la comunidad nativa de Anapate. Lo anterior, se justifica porque dicho principio coadyuva a prevenir la deforestación y la degradación ambiental. En ese contexto, se cumple con el primer elemento del principio de prevención, el cual es evitar daños a partir de la evaluación previa de los riesgos y peligros inherentes a las actividades, lo cual se ha llevado a cabo gracias a la línea base establecida en su proceso de diseño. Asimismo, la plataforma GEOBOSQUES es crucial para corroborar el segundo elemento del principio de prevención que es la certeza científica sobre la capacidad dañosa y posibilidad de actualización de un impacto ambiental. Luego, se halla las medidas restrictivas y prohibitivas como resultado de lo anterior si así lo estima pertinente el PNCB, lo cual está estrechamente vinculado con la gestión *a posteriori*, configurándose todos los elementos del referido principio de prevención ambiental.

En términos generales, se deduce que el PNCB ha gestionado eficientemente en la comunidad nativa de Anapate. Sin embargo, está pendiente la ampliación del plazo del convenio firmado por el programa nacional y la comunidad y la inclusión a mercados donde los comuneros puedan comercializar sus productos. En síntesis, si se cumple con adoptar las medidas necesarias se lograrán mejores resultados, que coadyuvarán definitivamente a prevenir la deforestación y degradación ambiental

CONCLUSIONES

- El cambio climático ha conllevado la celebración de diversos tratados internacionales, los cuales tienen como finalidad promover la creación de planes, programas y proyectos para combatirlo. En este contexto, la comunidad internacional ha reconocido la importancia de los bosques como principales mitigadores de este problema global, y cómo es que resulta necesario preservarlos para reducir ese fenómeno que ocasiona desertificación, aumento de temperatura, pérdida y/o reducción de diversidad biológica y desvirtualización de los servicios ambientales que se obtienen de los mismos.
- En el caso peruano existe dos grandes problemas que son la deforestación y degradación ambiental. Ellos, constituyen una amenaza a la existencia de los bosques, especialmente, en la Amazonía. En este contexto, el estado peruano creó el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático para combatir la deforestación y mitigar el cambio climático como consecuencia de la capacidad de absorción de gases de efecto invernadero que estos poseen.
- El principio de prevención se constituye como la obligación de los sujetos internacionales de derecho (Estados) para que adopten las previsiones necesarias y asegurarse de no causar daño a otros sujetos de derecho internacional. Dicho principio posee como elementos constitutivos los siguientes: Evitar daños ambientales, evaluación previa de los riesgos y peligros inherentes a cierta actividad, certidumbre científica sobre la capacidad dañosa y posibilidad de actualización de un impacto ambiental, adopción de medidas restrictivas y prohibitivas, y prevención *strictu sensu* y gestión *a posteriori*.

- El principio de prevención inspiró el diseño y gestión del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático, permitiendo al país contar con un programa de incentivos para luchar contra la deforestación de los bosques tropicales con una activa participación de los pueblos indígenas.
- La gestión del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático en la comunidad nativa de Anapate también está inspirada por el principio de prevención. Se puede afirmar que se lograron óptimos resultados en materia de conservación y conciencia ambiental. Para alcanzar ello, el programa debió superar la insuficiente y baja calidad de información con la implementación del sistema de monitoreo en tiempo real sobre la cobertura de los bosques. Asimismo, logró la colaboración de otras instituciones como SERFOR, OSINFOR, OEFA, SERNANP, y otros actores sociales importantes, mejorando la coordinación interinstitucional. Paralelamente, el programa logró fortalecer las capacidades de la comunidad, revalorizar los servicios ambientales del bosque protegido, y propiciar la participación de las comunidades nativas y campesinas tituladas, en el marco de la entrega de los incentivos económicos.
- Pese a que el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático tuvo resultados óptimos en diversas comunidades, y, sobre todo, en Anapate, es necesario señalar que existen algunos retos que afrontar para que el referido programa obtenga mejores índices de conservación de bosques. Entre estas se encuentra aumentar la variedad de proyectos sostenibles, incrementar la utilización de presupuesto público y privado, aumentar los años de vigencia de los convenios para las comunidades que demuestren buen desempeño y garantizar el acceso a mercados que permitan vender los productos obtenidos por las comunidades como consecuencia de actividades económicas sostenibles.

RECOMENDACIONES

- El Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático debe renovar el convenio firmado con la comunidad nativa de Anapate por un plazo adecuado para darle sostenibilidad a la conservación de la mayor cantidad posible de bosques. Lo anterior, está estrechamente vinculado con la necesidad en aumentar la utilización de presupuesto público para este tipo de incentivos, de tal manera que permita la diversificación de actividades económicas sostenibles y la apertura de mercados para que los beneficiarios comercialicen sus productos (en el caso de Anapate se tiene la producción del cacao).
- El Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático debe incorporar en sus equipos de trabajo de campo a especialistas sociales para impulsar el fortalecimiento de la organización comunal. Es probable que, si se complementa el trabajo realizado por profesionales técnicos y especialistas sociales se logren mejores resultados en la gestión del programa nacional.
- El Poder Ejecutivo debe garantizar una provisión integral de servicios públicos de salud, educación, energía, telecomunicaciones y transporte en las zonas donde interviene el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático. Ello propiciará que el programa, específicamente, los servidores públicos, focalicen sus acciones en la conservación de bosques y en la implementación de actividades económicas sostenibles, que, a la vez, mejore el impacto de la intervención del Estado.

- El principio de prevención debe inspirar a todos los Estados a desarrollar políticas, planes y programas adecuados para garantizar el desarrollo sostenible. En esa línea, en el Perú, los tres niveles de gobierno deben alinearse a dicho objetivo, considerando la participación de diversos actores sociales para la obtención de mejores resultados.
- Los países desarrollados deben contribuir con el Perú para ayudar al financiamiento de los incentivos económicos necesarios para la conservación de la Amazonía pues el principio de prevención no puede desvincularse del principio de responsabilidad común pero diferenciada.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIBROS Y ARTÍCULOS

- Andaluz Estreicher, Carlos. (2013). *Manual de derecho ambiental*. Lima: Iustitia.
- Arana Olivos, Edgar Alexis. (2014). *Identificación y análisis de limitantes que enfrentan las comunidades nativas de Anapate y Coriteni Tarso en la selva central, para articularse eficientemente en la cadena productiva de cacao. Propuesta de estrategia de articulación comercial*. Lima: PUCP.
- Baquero Correa, Washington Esteban. (2015). *El esquema normativo ecuatoriano aplicable a la evaluación de impacto ambiental ¿materializa el principio de prevención? Enfoque en áreas naturales protegidas*. Tesis de pregrado. Universidad San Francisco de Quito. Ecuador. Disponible en: <http://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/4418/1/121094.pdf>
- Barrena Medina, Ana. (2010). *La génesis y los principios del derecho ambiental*. Revista Electrónica Direito e Política, Itají, Vol. 5, Núm. 2, pp. 84-107.
- Barrera, C Giraldo, I Higinio J & Moreno R. (2011). *Los programas de transferencias condicionadas: ¿hacia la inclusión financiera de los pobres en América Latina?* Lima: IEP, IDCR. Serie: Análisis Económico, Núm. 28.
- Burneo, R & Schmitter M. (2013). *Conservación del bosque, participación y desarrollo en las comunidades nativas de Anapate y Coriteni Tarso, Rio Tambo, Satipo – Región Junín*. Documento de trabajo 13. Lima: CBC/GIZ.

- Caballero, M., Lozano, S. & Ortega, B. (2007). *Efecto invernadero, calentamiento global y cambio climático: una perspectiva desde las ciencias de la tierra*. Revista Digital Universitaria, Vol. 8, Núm. 10, pp. 1-12.
- Carhuatocto Sandoval, Henry. (s.f.). *Los principios del derecho ambiental en la Ley General del Ambiente*. Disponible en: <http://xa.yimg.com/kq/groups/9481484/2001947688/name/LOS+PRINCIPIOS+DEL+DERECHO+AMBIENTAL.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2015). *Ocho tesis sobre el cambio climático y el desarrollo sostenible en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU. (2011). *Participación de los pueblos indígenas, vital para la preservación de los bosques*. Nueva York. Disponible en: <http://www.un.org/es/development/desa/news/social/indigenous-peoples-participation-vital-for-forest-preservation.html>
- García Castro, María José. (2010). *Requerimiento de los principios de prevención y precaución ambiental: Seguro ambiental obligatorio*. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/recordip/article/download/41/31>
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. (2002). *Cambio climático y biodiversidad*. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/pdf/technical-papers/climate-changes-biodiversity-sp.pdf>
- INFOREGION. (s.f.). *Reconocen a comunidad nativa de Anapate por conservar bosques. MINAM la premia por su contribución a la biodiversidad*. Disponible en: <http://www.inforegion.pe/158283/reconocen-a-comunidad-nativa-anapate-por-conservar-bosques/>

Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz. (2010). *El ambiente en el Perú y el mundo*. Disponible en: <http://www.ipedehp.org.pe/userfiles/El%20ambiente%20en%20el%20Peru%20y%20el%20Mundo%20-%20Misereor.pdf>

Iturregui Bryne, Patricia. (s.f.). *Derecho y ambiente: aproximaciones y estimaciones. Principios de derecho ambiental internacional y legislación nacional*. Lima: Instituto de Estudios Ambientales. pp. 407-433

Jiménez de Parga y Masea, Patricia. (2001). *El principio de prevención en el derecho internacional del medio ambiente*. Madrid: Ecoiuris.

Junceda, Javier. (2010). *Derecho ambiental en el Amazonas*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Lamadrid Ubilús, Alejandro. (2011). *Derecho ambiental contemporáneo: crisis y desafíos*. Lima: Ediciones Legales.

Lozano, B & Lago, A. (2014). *Tratado de derecho ambiental*. Madrid: Centro de Estudios Financieros.

Ministerio del Ambiente (s.f.). *GEO BOSQUES: la nueva e innovadora plataforma de monitoreo de los cambios sobre la cobertura de los bosques del Perú*. Disponible en: <http://www.minam.gob.pe/bosques/2016/07/26/geo-bosques-la-nueva-e-innovadora-plataforma-de-monitoreo-de-los-cambios-sobre-la-cobertura-de-los-bosques-del-peru/>

Ministerio del Ambiente & Ministerio de Agricultura. (2011). *El Perú de los bosques*. Lima: Ministerio de Ambiente.

Ministerio del Ambiente. (2012). *Glosario de términos para la gestión ambiental peruana*. Disponible en: <http://www.usmp.edu.pe/recursoshumanos/pdf/Glosario-de-Terminos.pdf>

Ministerio del Ambiente. (2016a). *Estrategia Nacional sobre bosques y cambio climático*. Disponible en: http://www.bosques.gob.pe/archivo/ff3f54_ESTRATEGIACAMBIOCLIMATICO2016_ok.pdf

Ministerio del Ambiente. (2016b). *La conservación de bosques en el Perú (2011-2016): Conservando los bosques en un contexto de cambio climático como aporte al crecimiento verde*. Lima: Oficina de Comunicaciones del Ministerio del Ambiente.

Ministerio del Ambiente. (2016c). *Perú, Reino de Bosques*. Lima: Ministerio de Ambiente.

Nava Escudero, César. (2005). *Guía mínima para la enseñanza del Derecho Internacional Ambiental en México*. Boletín mexicano de Derecho Comparado. México D.F.: Universidad Autónoma de México. Año XXXVIII, Núm. 113, Mayo-Agosto, pp. 815-844.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. (2016). *Evaluación del desempeño ambiental Perú 2016: Aspectos destacados y recomendaciones*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2016). *Los bosques y el cambio climático en el Perú*. Documento de trabajo 14. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Püschel, L & Urrutia O. (2011). *Principios del Derecho Internacional Ambiental*. Curso de Derecho Internacional Ambiental 2011 – Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: <http://ocw.pucv.cl/cursos-1/derecho-ambiental-internacional/materiales-de-clases-1/catedras/clase-3/clase-3-principios-del-derecho-internacional-ambiental-apuntes>

Ruis, Bárbara. (s.f.). *A falta de un convenio forestal: diez tratados sobre árboles*.
Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/003/Y1237S/y1237s02.htm>

Servi, Aldo. (1998). *El derecho ambiental internacional*. *Revista Relaciones Internacionales*. Núm. 14, pp. 1-13. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/9998/EI+Derecho+Ambiental+Internacional.pdf;jsessionid=E52D2952A253FEF26A6BA968AC45E1D9?sequence=1>

Valverde Soto, Max. (1996). *Principios generales de derecho internacional del medio ambiente*. Disponible en: <http://www.oas.org/dsd/Toolkit/Documentosspa/ModuloII/Soto%20Article.pdf>

Vera Esquivel, Germán. (1997). *El derecho internacional del medio ambiente. Derecho y ambiente. Aproximaciones y estimaciones*. Lima: Instituto de Estudios Ambientales – PUCP, pp. 435-458.

NORMATIVA INTERNACIONAL Y NACIONAL

Acuerdo de París

Conferencia de las Partes N° 14

Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano

Convención de la Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación

Convención Marco de la Naciones Unidas para el Cambio Climático

Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural

Convenio Internacional de las Maderas Tropicales

Convenio sobre la Diversidad Biológica

Convenio sobre pueblos indígenas y tribales

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

Decreto Supremo N° 008-2010-MINAM

Decreto Supremo N° 058-2016-RE

Decreto Supremo N° 102-2007-EF

Ley de Áreas Naturales Protegidas

Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2011

Ley de Recursos Hídricos

Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental

Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública

Ley Forestal y de Fauna Silvestre

Ley General del Ambiente

Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental

Ley Orgánica para el Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales

Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica

Principios relativos a los Bosques

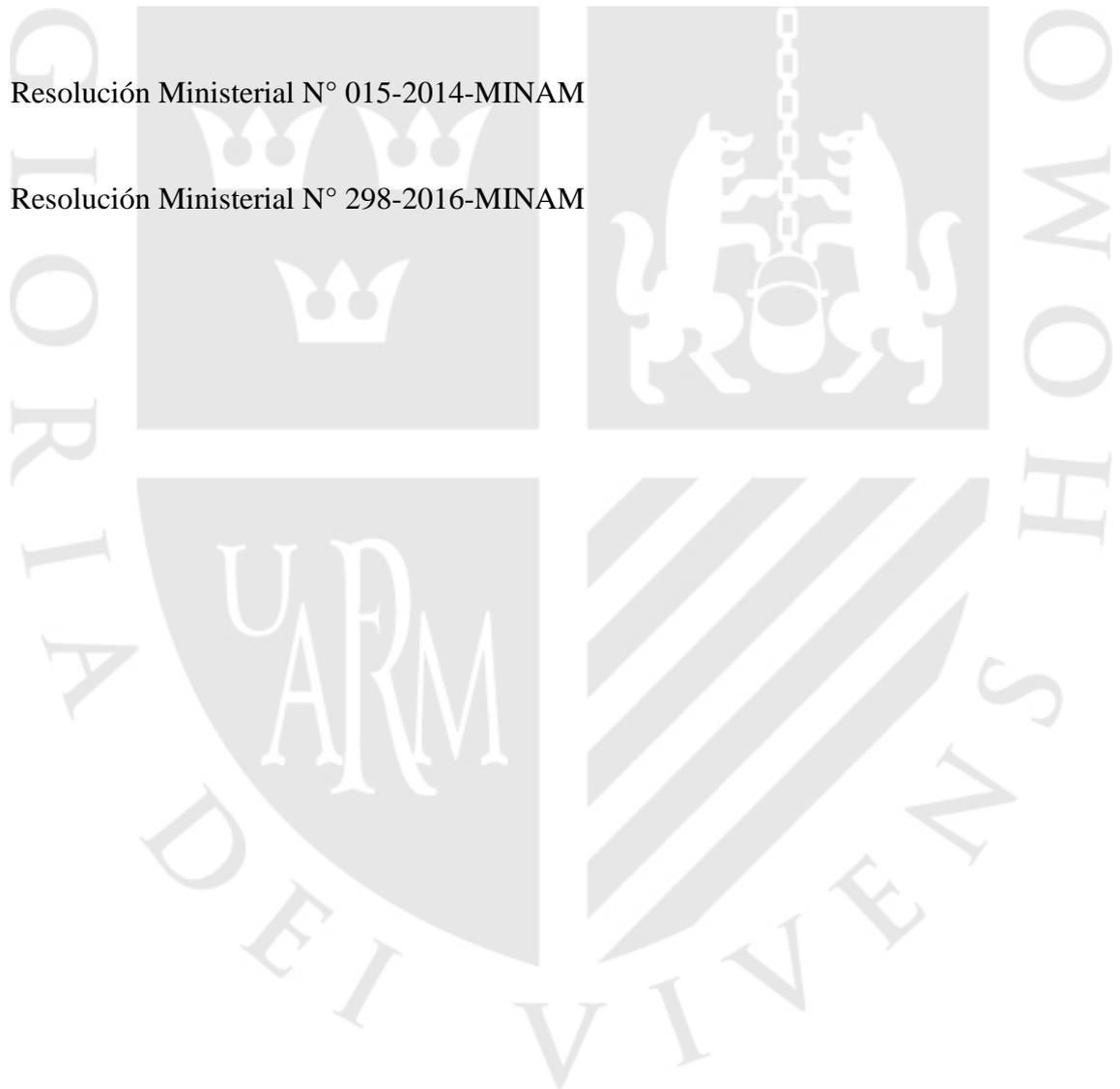
Programa 21

Protocolo de Kioto

Resolución Directoral N° 003-2011-EF/68.01

Resolución Ministerial N° 015-2014-MINAM

Resolución Ministerial N° 298-2016-MINAM





ANEXOS

**ANEXO N° 1: GUÍA DE ENTREVISTA AL COORDINADOR DEL
ÁREA ZONAL DE SATIPO DEL PNCB Y AL PRESIDENTE DE LA
COMUNIDAD NATIVA DE ANAPATE**

- ¿Cuál es el valor de los bosques?
- Considerando que el PNCB es útil para prevenir la deforestación y degradación ambiental, ¿cuáles considera usted que son las fortalezas de este programa nacional?
- ¿Cuáles considera usted que han sido las debilidades del PNCB?
- ¿Cuál ha sido la experiencia del PNCB en la comunidad nativa de Anapate?
- ¿Por qué no se amplió el plazo del convenio firmado entre ambas partes?
- ¿Qué mejoras considera necesarias para una eficiente aplicación del PNCB en la comunidad nativa de Anapate, así como en otras participantes?

**ANEXO N° 2: TRANSCRIPCIÓN DE LA ENTREVISTA
REALIZADA AL COORDINADOR DEL ÁREA ZONAL DE
SATIPO DEL PNCB REALIZADA VÍA TELEFÓNICA EL DÍA 27
DE JULIO DEL 2018**

E1: Entrevistador

E2: Entrevistado

E1: Como Coordinador del Área Zonal de Satipo del PNCB, ¿cuál es el valor de los bosques?

E2: Bueno en realidad el programa se creó para conservar los bosques y mitigar el cambio climático, dado que más del 50% de las emisiones GEI se producen por la deforestación de los bosques en el Perú.

E1: Exacto.

E2: Bueno nosotros como forestales no hemos razonado mucho sobre eso, porque para nosotros es super evidente sobre todos los servicios que brindan el bosque, entre bienes y servicios.

E1: Esto que se llama bienes y servicios ambientales, que no solo se traduce en que bosques es madera, sino que nos otorgan medicinas alimentos, almacena gran cantidad de diversidad biológica, pues también son pequeños reguladores de clima y principales mitigadores del cambio climático

E2: En realidad, eso, y que también forma parte del lugar donde viven muchos pueblos indígenas que conocen muy bien, y que es muy valorable los beneficios de los bosques.

E1: Considerando que este PNCB es útil para prevenir la deforestación y degradación ambiental, ya que son unos de sus fines con los cuales fue creado, ¿cuáles considera usted que son las fortalezas de este programa nacional?

E2: Bueno para nosotros es importante que las poblaciones indígenas (sobre todo que son con las que mayormente trabajamos), le den valor al bosque, que no miren al bosque como un estorbo, o que es impedimento para hacer su agricultura o su pasto.

E1: Podríamos traducirlo como una búsqueda de conciencia ecológica y revalorización de los bosques para que se le dé un concepto más amplio.

E2: Bueno, un poco eso y la fortaleza es que se trabaja con la gente.

E1: Hay participación

E2: No hay esa escuela antigua, que era la escuela parquista de reservar áreas y no tocarlas, sino que se trabaja con la población para usar los bosques que es la estrategia de conservación del programa para darle un valor al bosque.

E1: Entonces, con el PNCB ya no es digamos que se protejan áreas, es decir, que se restrinja su uso, sino que más bien se le agregan a éstas la comunidad para que ésta última participe en ciertas labores sostenibles en el marco de este programa y con sus conocimientos previos, porque ellos son los que habitan estos lugares y se genera una mejor gestión de alguna manera.

E2: Sobre todo, las comunidades y las organizaciones indígenas, pensado en que siempre la principal demanda de ellos ha sido su territorio para mantener su cultura, su forma en la que ellos viven y están acostumbrados, entonces el PNCB como que responde a esto, tiene componentes de vigilancia de bosques, entonces responde a esta demanda principal que siempre han tenido los pueblos indígenas que es territorio.

E1: Hay un sistema de monitoreo que es la plataforma GEOBOSQUES que de alguna manera brinda esta cobertura en tiempo real. Y en relación a otra fortaleza de este programa, sería esta instauración de incentivos económicos a través de las TDC.

E2: Claro, y como te decía está el tema de territorio, pero también trabajamos también con comunidades que han tenido proyectos que no han sido sostenibles por parte de ONG, instituciones públicas privadas. Entonces, siempre el reclamo ha sido que ellos nunca han conocido el presupuesto que manejaban estos proyectos. Entonces, siempre han reclamado y han pedido que ellos mismos quieren manejar el dinero, financiamiento, para sus proyectos de conservación, agroforestería y con el PNCB, prácticamente, se le entrega el incentivo a la comunidad y la comunidad lo maneja este dinero.

E1: En el marco de los planes de inversión.

E2: El PNCB una de sus virtudes es que es totalmente transparente ante las comunidades, y ellos los toman bien como un reto porque es como que el Estado les diere tanto que ustedes siempre han reclamado tomen haber como lo manejan. Por eso, la mayor parte de las comunidades tratan de hacerlo bien y las organizaciones indígenas apoyan también un poco, porque no quieren que digan que el indígena maneja mal el dinero, lo malgasta, es como un reto para ellos.

E1: Para poder resumir este punto sobre las fortalezas del programa nacional, podríamos decir que busca concientizar y revalorizar los bosques por parte de las comunidades, también que se brinda ese sistema de monitoreo en tiempo real a través de la plataforma GEOBOSQUES, también se busca el fortalecimiento de las capacidades, debido a que el MINAM a través del PNCB brinda asistencia técnica, también se fomenta la participación y bueno estos incentivos económicos, usted quisiera añadir alguna otra fortaleza adicional?

E2: Bueno en realidad hay varias, el tema de que se trabaja apuntando a la sostenibilidad no, y eso implica que se tenga que trabajar el fortalecimiento de la organización comunal para que el proyecto productivo con el que se trabaja en las comunidades pueda ser realmente sostenible. Sin una buena organización comunal es un poco difícil.

Tenemos varios retos todavía, que es el trabajar en el tema productivo, ya en el momento en que ellos tengan cacao en el mercado, se pueda trabajar el tema de la asociatividad, el tema de articulación con el mercado.

Son retos para el programa, pero el hecho de tener convenios que van más del año o dos años han sido muy valiosos para las comunidades que normalmente ellos reciben proyectos y beneficios de ONG que solo están un año o dos años y que de ahí se van y se quedan sin asistencia o no en el caso de los cultivos se quedan ahí no más sin manejo, el tema de tener 5 años de convenio es importante.

E1: Otra consulta es en torno a las debilidades u obstáculos que se manifestaron o se siguen manifestando en el PNCB, ¿cuáles considera usted que serían estas?

E2: Como te mencionaba, nosotros trabajamos en el fortalecimiento de la organización comunal, pero definitivamente, no lo trabajamos plenamente porque en las oficinas zonales como en la de Satipo, el equipo está conformado por personas bien técnicas, especialistas en manejo forestal, aprovechamiento de madera, cacao y café. Entonces como que los especialistas sociales están ausentes y es algo que tenemos que trabajar.

Nosotros tratamos de coordinar con las organizaciones indígenas para que den este apoyo, pero en realidad es una debilidad, el presupuesto también. Nosotros quisiéramos estar más tiempo con las comunidades y a veces pensamos mucho en el PNCB como una de las pocas instituciones del Estado que están presentes, está la escuelita, salud a veces, y no hay otro sector presente en las comunidades. A veces nosotros tenemos que ayudarles a hacer múltiples gestiones. De repente no nos centramos plenamente en lo que deberíamos de hacer, sino que por la misma necesidad de identificación que tenemos con esas poblaciones también hacemos otras funciones.

E1: Al respecto, hay una evaluación que hizo el MINAM justamente sobre estos obstáculos que mencionaba y en este estudio que trata del 2011 – 2016 en el marco general de este programa señala también que ha habido una insuficiencia y baja calidad de la información respecto a la cobertura de bosques porque anteriormente pareciere que ha habido una información heterogénea sobre la cobertura de bosques, lo cual de alguna manera dificultaba el área de aplicación de este programa nacional.

E2: Bueno, GEOBOSQUES tiene creo dos años. Antes había un poco de dificultades, pero igual siempre se ha estado monitoreando estos suelos. Antes de GEOBOSQUES no había una sistematización de la información o datos claros.

E1: Al respecto, de la coordinación del PNCB con otras instituciones allegadas como serían SERFOR, SERNANP, OSINFOR ¿Qué tan buena es la relación que siente con estas instituciones?

E2: Bueno desde las oficinas zonales, nosotros trabajamos directamente con estas instituciones. En el caso de Satipo, nosotros tenemos la presidencia del Comité de Gestión Unificado de la Reserva Comunal Asháninka y Uutishi. Siempre estamos con el tema de GEOBOSQUES, vigilancia de los terrenos comunales que están colindantes a las áreas naturales protegidas del SERNAP. Siempre trabajamos bien de la mano. Bueno las comunidades que se han priorizado son comunidades que siempre están en las zonas de amortiguamiento, zonas de influencias de las áreas naturales protegidas. Con SERFOR participamos en talleres, conjuntamente con las poblaciones indígenas viajamos a las comunidades para que cada uno dentro de sus competencias den los alcances a las comunidades. Bueno con OSINFOR, tenemos convenios, ellos siempre nos brindan información, siempre participamos en taller con ellos, tratamos de hacer actividades conjuntas, para dar mensajes claros y consensuados con nuestras instituciones. En las oficinas zonales hay bastante cercanía.

E1: En relación a la aplicación del PNCB en esta comunidad en específica de Anapate, ¿Cuál ha sido la experiencia en esta comunidad?

E2: Bueno, con Anapate los años cinco que hemos trabajado se centró básicamente en la producción del cacao por la zona. Ellos han mantenido su convenio por 5 años porque han respetado el boque que ellos establecieron para conservar y desde siempre la comunidad siempre ha logrado mejorar su productividad del cacao, lo cual se ha trabajado con el integro de la población y es lo que pasa en todas las comunidades, pero si la mayoría ha podido aprovechar. La comunidad de Anapate y otras comunidades cercanas que están en el Rio Tambo han recibido siempre apoyo de municipios, de AGRORURAL y varias instituciones.

E1: Se podría afirmar que ya hay una articulación institucional que anteriormente al inicio del programa o previo a la instalación de éste no se daba. Ahora hay más cercanía entre el Estado y la comunidad. Se ha establecido esta dualidad.

E2: El Estado, Anapate y otras comunidades del Rio Tambo empezaron a una mejor organización, producir cacao, tener mejores ofertas.

La organización indígena CAR como una iniciativa de crear una cooperativa ha empezado a comprar cacao de las comunidades del Rio Tambo, un poco que también ha sido en base al trabajo que ha hecho el PNCB de poder mejorar la productividad de estos cultivos. De todas maneras, en Anapate falta trabajar el tema de fortalecer la organización comunal, como se asocian para tener una oferta más considerable para tener un mejor precio de repente. Definitivamente, el tema organizativo se tiene que seguir trabajando.

E1: De acuerdo al convenio que firma el PNCB con las diversas comunidades participes se establece un plazo de 5 años que también puede ser renovable, ¿por qué no renovó en Anapate?, ¿es un tema presupuestario?

E2: En realidad, ese es un pedido que nosotros hacemos de las oficinas zonales, pero según la necesidad, entendiendo por ejemplo que en el tema del cacao desde que se instala en el campo definitivo una planta del cacao hasta que produzca tiene que pasar 4, 5 años. Entonces, la parte productiva está bien cubierta, pero empiezan en el quinto año que ya empiezan a producir de manera más constante es necesario seguir con este apoyo, la cosecha, post cosecha, asociatividad, asociación con el mercado.

E1: Quedaría como un proceso incluso de alguna manera, no se estaría dando un seguimiento total.

E2: Exacto, lo que nosotros tratamos es de que otras instituciones puedan complementar, pero a veces es difícil, lo ideal es que nosotros mismos podamos continuar, pero el tema pasa por un tema presupuestal.

E1: En términos generales, podríamos afirmar que la experiencia del PNCB en la comunidad nativa de Anapate si ha sido positiva en el sentido que se ha desarrollado la actividad de productividad del cacao con la asistencia del PNCB, pero estaría pendiente el tema de la organización comunal para que puedan mejor eso. Y en ese sentido, se estaría conservando los bosques aplicando estas actividades sostenibles.

E2: La idea es siempre que ellos, la búsqueda del mercado es una comunidad que está comprometida con la conservación de los bosques. Siempre tratamos de resaltar estos temas que poco a poco a los consumidores compradores debería de ir interesándoles más.

E1: Finalmente, para recapitular todo lo conversado hasta este momento. ¿qué mejoras considera necesarias para que se aplique eficientemente este PNCB en esta comunidad en particular, de tal manera que se pueda repetir en otras comunidades para el servicio del país?

E2: En realidad, continuar con la asistencia técnica y trabajar en el fortalecimiento de la organización comunal. Bueno los 5 años de convenio se fijaron así sin ninguna base técnica o de repente coyuntural.

E1: Lo ideal sería que se extienda el plazo, ¿verdad?

E2: Para nosotros que estamos en campo definitivamente si, la parte presupuestal nos limita muchas cosas.

E1: Mencionaba también anteriormente que faltaba más asistencia desde el punto de vista social, si bien es cierto hay muchos técnicos en el área, falta esta parte social que mejora estas relaciones entre la comunidad y el Estado.

E2: Para que ocurra eso, los otros sectores del Estado, los otros ministerios deben tener presencia, no solo es el MINAM, y de alguna otra manera se ha dado resultados. Había cuenta de un fin de comunidades que quieren trabajar con el PNCB viendo los casos de Anapate, Poyeni, etc. De esa zona, en realidad, el Estado ha llegado a esas comunidades a través del PNCB y ha sido bien recibido con una estrategia diferente con bastante sensibilidad sociales, ha sido un proyecto bien solidario, de mucho compromiso del equipo que trabaja en el programa. Pero definitivamente hay muchos temas en las comunidades en temas del agua, desnutrición, educación, salud, con muchas otras necesidades que es muy complicado lograr lo que se quiere.

**ANEXO N° 3: TRANSCRIPCIÓN DE LA ENTREVISTA
REALIZADA AL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD NATIVA DE
ANAPATE EL DÍA 18 DE AGOSTO DEL 2018**

E1: Entrevistador

E2: Entrevistado

E1: Tengo entendido que usted es el presidente de la comunidad nativa de Anapate.

E2: Si, estoy vigente hasta el 2019, en mayo ya me caduca mi vigencia.

E1: Entonces, como ya había tenido contacto con el Sr. Semizo del PNCB y una entrevista de cómo ha funcionado el programa en su comunidad. Ahora yo querría dirigirle unas preguntas vinculadas a cómo se ha aplicado este programa nacional en su comunidad desde su opinión de usted desde comunero, como ha funcionado esto.

¿Cuál es el valor de los bosques para la comunidad nativa de Anapate?

E2: ¿Cuál es su valor?

E1: Sí, ¿qué valor considera usted que tienen los bosques para ustedes la comunidad nativa de Anapate?

E2: 65 mil soles.

E1: Entonces, tiene un valor económico. Aparte, usted considera que muchas veces a los bosques se lo asocian con la sola idea de que son madera. Efectivamente, es madera, pero también nos otorga muchos servicios más, como medicina y alimentos. ¿Qué más valores puede agregar a los bosques?

E2: Están nuestras medicinas naturales, llámese, uña de gato, pan reglado, otras más especies, hay bastante para contarlos con más valores.

E1: Incluso, de la revisión de muchos textos que yo he podido revisar, se hace mención que los bosques tienen una función reguladora de este tema del cambio climático que se tocaba mucho en el PNCB que justamente busca luchar contra este cambio climático.

E2: Así es.

E1: Bueno, los bosques tienen esa capacidad de absorber estos GEI para poder revertir así el cambio climático. Entonces, es toda una suma de elementos que ayudan a combatir la deforestación que es uno de los objetivos de este programa nacional verdad.

E2: Sí, es así.

E1: Sr. Bernabé, otra pregunta es, considerando que el PNCB es útil para prevenir la deforestación y degradación ambiental, ¿cuáles considera usted que han sido las fortalezas de este programa nacional en su comunidad?

E2: Mire, uno es el fortalecimiento de la institucionalidad, comunidad, y segundo, el fortalecimiento de capacidades de su trabajo y tercero que ya tienen plantaciones que tú dices, están contentos sobre esto, porque el PNCB, lo que ha trabajado nos ha dado algo para sobrevivir como educación y salud.

E1: Sr. Bernabé, usted también ¿considera que se ha fortalecido la conciencia ecológica, es decir, ustedes han tomado consciencia de los beneficios que nos otorgan los bosques, aparte de medicinas, alimentos, sino también de mitigador de cambio climático?

E2: Si señor.

E1: Entonces, digamos que también se ha fomentado la participación de comunidades nativas a través de este programa nacional, que en otros programas o planes a nivel del estado solo participan personal técnico y muchas veces se deja de lado los actores reales, que en este caso vienen a ser las comunidades.

E2: Sí, técnico y como asháninka participar y dejándonos que ande lo que nos han enseñado los técnicos ya nosotros practicamos con los dueños de esas chacras.

E1: Otra pregunta sería, ¿Cuáles han sido las debilidades de este PNCB?

E2: Para mí, parece que no tenemos debilidades, más bien ahora estamos un poquito fortalecidos.

E1: Sr. Bernabé, desde su punto de vista ¿considera que el PNCB ha funcionado bien en la comunidad nativa de Anapate?

E2: Sí.

E1: Sr. Bernabé, en cuanto al tema de las TDC, ¿cómo se ha aplicado en su comunidad?

E2: Explícamelo.

E1: Las TDC es el pago que se les hace por conservar cada hectárea de bosques.

E2: No habido ningún problema. Solamente, que nosotros hemos administrado directamente. El MINAM con la comunidad realiza congresos nacionales a nivel del Rio Tambo, conversamos sobre eso y cómo es que siempre se ha dado como ejemplo del PNCB. Estamos contentos con toda razón los del Rio Tambo.

E1: Bien, ahora en el caso de la comunidad nativa de Anapate, ¿cuál ha sido la experiencia del programa nacional? Hablo en sí de la aplicación del PNCB en su comunidad, ¿cómo ha sido la experiencia?, ¿ha sido buena?, ¿ha sido mala?, ¿hay que mejorar ciertas cosas o al contrario está bien?, ¿cuál considera usted que ha sido la experiencia?

E2: Mira, una debilidad es que todavía no llegamos a la negociación. Eso es lo que más necesita la comunidad.

E1: Sí, justo conversaba con el Sr. Semizo del PNCB y él me indicaba que ya se había avanzado mucho en el fortalecimiento de las capacidades con muchas comunidades, entre ellas, ustedes, y que este periodo de 5 años por el cual se firmaba el convenio quedaba corto, porque quedaría pendiente el tema de post producción, es decir, el tema de la negociación. Entonces, en ese lado él si reconocía ese obstáculo, esa barrera de que falta trabajar mucho el tema de la negociación, para efectos que ustedes las comunidades se puedan beneficiar más aún.

E2: Claro señor. Eso es lo que nosotros queremos para ganar si quiera un centavito o diez céntimos más, no solo para Bernabé, sino para los comuneros beneficiarios de ese programa.

E1: Ahora señor, como este programa ha durado 5 años en su comunidad, lamentablemente no se amplió este convenio, ¿a ustedes les hubiese gustado continuar con este convenio?

E2: Sí, porque estamos quedando para tres años, no se por qué hasta ahorita no tengo información. De repente, ahí ha quedado porque ese día hemos hecho un acuerdo. Han venido lo que era los especialistas, nosotros queremos para tres años, porque para otra cosa de trabajo, ya no hay instalación de viveros, solamente el seguimiento, lo que digo antes para negociación.

E1: Entonces, ustedes si tienen la voluntad de ampliar este convenio, pero está a la espera de la respuesta del Estado para poder continuar con este trabajo.

E2: Así es.

E1: Entonces, Sr. Bernabé ya para finalizar esta pequeña entrevista, ¿qué mejoras considera necesarias para una eficiente aplicación del PNCB en su comunidad?

E2: Yo quisiera canalizar buen mercado, donde podamos vender nuestros productos.

E1: Bien Sr. Bernabé, ¿algún comentario, alguna reflexión que usted quisiera agregar?

E2: Yo quisiera a través de esta entrevista que me considere 3 años más para ver cómo van a ser los productos de los comuneros. Porque estamos esperanzados nosotros en ese documento que hemos hecho y que hasta ahora no hay respuesta. Ojalá que con esta entrevista pueda hacer llegar noticias buenas, para poder decirle a los comuneros que otra vez vamos a trabajar con el PNCB.

