

ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA
**LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
Y SUS REGLAMENTOS**
CON ÉNFASIS EN EL ACCESO DE LOS
PUEBLOS INDÍGENAS A LOS RECURSOS DEL BOSQUE



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES

CON EL APOYO DE:



Rainforest Foundation
Norway



ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA
**LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
Y SUS REGLAMENTOS**
CON ÉNFASIS EN EL ACCESO DE LOS
PUEBLOS INDÍGENAS A LOS RECURSOS DEL BOSQUE



ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y SUS REGLAMENTOS CON ÉNFASIS EN EL ACCESO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS A LOS RECURSOS DEL BOSQUE

Autor:

Braulio Buendía

Editado por:

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Calle Cartagena #130, Pueblo Libre, Lima - Perú

E-mail: dar@dar.org.pe

Página web: www.dar.org.pe

Diseño y diagramación:

Media Praxis S.A.C.

Jr. Los Jazmines 423, Lince, Lima, Perú

Teléfonos: (511) 441 1901 / 441 1562

Correo electrónico: marketing@mediapraxis.net

Página web: www.mediapraxis.net

Foto de portada:

Rolando Mondragón / DAR

DAR CITA SUGERIDA:

Análisis de la implementación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y sus reglamentos con énfasis en el acceso de los pueblos indígenas a los recursos del bosque. Lima: DAR, 2021. 80 pp.

Primera edición marzo de 2022.

ISBN: 978-612-4210-66-2

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-02358

Está permitida la reproducción parcial o total de esta publicación, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros, con la necesaria indicación de la fuente. La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de Rainforest Foundation Norway. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de Rainforest Foundation Norway

Índice de contenidos

I. INTRODUCCIÓN	9
<hr/>	
II. ANTECEDENTES	14
<hr/>	
2.1 La política nacional forestal y de fauna silvestre con relación a las comunidades indígenas.	14
2.2 Principales características que presenta el marco legal forestal y de fauna silvestre actual.	15
2.3 Principales innovaciones que propone el marco legal forestal actual en su conjunto.	28
2.3.1 A nivel general.	28
2.3.2 A nivel específico para las comunidades nativas.	28
2.4 Aspectos claves de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763, referida a la gestión de los bosques para comunidades nativas.	29
<hr/>	
III. EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MARCO LEGAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE REFERIDO A LA GESTIÓN FORESTAL DE COMUNIDADES INDÍGENAS	36
<hr/>	
3.1 Aspectos metodológicos.	37
3.2 Análisis de nivel de avance de implementación del Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas (aprobado por Decreto supremo N° 021-2015-MINAGRI).	37
3.2.1 Participación de los pueblos indígenas en la gestión forestal y de fauna silvestre.	38
3.2.2 Acceso y aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre.	44
3.2.3 Fortalecimiento de capacidades.	56
3.2.4 Transporte y comercialización.	58
3.2.5 Promoción y certificación forestal.	59
3.2.6 Control y vigilancia.	60

3.3	Algunas propuestas y rutas para mejorar la implementación del marco legal referido al manejo forestal comunitario.	68
3.3.1	Participación en la gestión forestal y de fauna silvestre.	69
3.3.2	Con relación a las UTMFC.	69
3.3.3	Participación de las comunidades campesinas y comunidades nativas en los Comités de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre	69
3.3.4	Con relación a la Regencia.	70
3.3.5	Respecto al manejo forestal comunidades nativas.	70
3.3.6	Con relación al aprovechamiento forestal por Declaraciones de Manejo (DEMA).	70
3.3.7	Respecto a los lineamientos técnicos para el Plan de Manejo Forestal en comunidades.	71
3.3.8	Respecto a la movilización de saldos.	71
3.3.9	Con relación al aprovechamiento de productos forestales con fines de autoconsumo, subsistencia y uso doméstico por las comunidades.	71
3.3.10	Respecto a la capacitación y asistencia técnica a las comunidades.	72
3.3.11	Con relación a la trazabilidad y marcado de tocones y trozas.	72
3.3.12	Con relación a la promoción del manejo forestal comunitario.	72
3.3.13	Respecto a comités de Vigilancia y Control Forestal Comunitario.	73

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

76

4.1	Conclusiones.	76
4.2	Recomendaciones.	79

Lista de Acrónimos

AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
ARFFS	Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre
ATFFS	Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CGFFS	Comités de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
CVCFC	Comité de Vigilancia y Control Forestal Comunitario
DAR	Derecho Ambiente y Recursos Naturales
DEMA	Declaración de Manejo
DGAAA	Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GIFFS	Gestión de la Información Forestal y Fauna Silvestre
GORES	Gobiernos Regionales
LFFS	Ley Forestal y de Fauna Silvestre
MFC	Manejo Forestal Comunitario
MINAM	Ministerio del Ambiente

MIDAGRI	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
MINCUL	Ministerio de Cultura
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OSINFOR	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
PNMFC	Plan Nacional de Manejo Forestal Comunitario
PIFFMFC	Programa Intercultural de Formación para Formadores en Manejo Forestal Comunitario
PMFI	Plan de Manejo Forestal Intermedio
RDE	Resolución Directoral Ejecutiva
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SIGO	Sistema de Información Gerencial
SNIFFS	Sistema de Información Forestal y de Fauna Silvestre
SINAFOR	Sistema Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SISESAT	Sistema de Seguimiento Satelital Centralizado
UGFFS	Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre
UIT	Unidad Impositiva Tributaria
UTMFC	Unidad Técnica de Manejo Forestal Comunitario
CGFFS	Comité de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN



Los hechos lamentables de Bagua en junio del 2009 marcaron un antes y un después en el escenario forestal en el Perú, puesto que el pedido y la posterior derogatoria del Decreto Legislativo N° 1090, que aprobaba una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, por parte del Congreso de la República, implicó un conflicto entre el Estado peruano y las poblaciones indígenas amazónicas del país.

Fue así que en el 2011 se promulgó una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, la misma que entró en vigencia casi cinco años después, dado que en ese lapso de tiempo se elaboró la reglamentación de dicha ley, terminando con la aprobación de cuatro reglamentos, siendo uno de ellos el Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre para Comunidades Nativas y Campesinas aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2015-MINAGRI.

Lo particular de dicho reglamento fue la aplicación de la consulta previa a las comunidades nativas y campesinas, proceso que tomó varios meses. Así, en setiembre del 2015 se suscribió el mencionado Decreto Supremo que dio vigencia a la Ley N° 29763 y a sus instrumentos complementarios.

Este nuevo marco legal tuvo muchas innovaciones en comparación a la ley antecesora, Ley N° 27308 del 2000. Pues en efecto, se hicieron cambios en la institucionalidad forestal de forma descentralizada, ajustes a las regulaciones entorno al ordenamiento y zonificación del patrimonio forestal, creación de nuevos espacios de participación, promoción de plantaciones y servicios forestales, establecimiento de nuevas figuras técnicas como los regentes forestales y de fauna silvestre, entre otros.



Asimismo, un tema importante fue el marco legal exclusivo que orientaba de forma particular la gestión de los bosques para las comunidades nativas y campesinas. Por otro lado, también en esos años (2013) se aprobó la Política Forestal y Fauna Silvestre para el Perú.

Transcurridos cinco años de puesta en rigor del marco legal forestal y de fauna silvestre, los avances han sido distintos para cada actor involucrado. Por otro lado, los aspectos prioritarios que se han venido implementando han sido referidos a la institucionalidad, a los instrumentos de gestión, lineamientos, procesos de participación y fortalecimiento de capacidades. No obstante, estos esfuerzos son aún insuficientes para contar con todos los elementos que demanda la plena implementación del marco legal vigente.

El presente documento expone el análisis de los principales avances en la implementación de dicho marco legal, en particular del Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre para Comunidades Nativas y Campesinas, con énfasis en las comunidades de la Amazonía, sobre todo de Ucayali y Loreto. Dicho análisis se realizó en base al levantamiento de información secundaria, entrevistas, aportes por medio de matrices, talleres con participantes directamente involucrados en la gestión forestal de Ucayali, Loreto, San Martín, Madre de Dios, así como algunos funcionarios de la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

De esta manera, en la primera parte del documento se detallarán los antecedentes, aspectos metodológicos y el análisis literal por temas estratégicos de la norma. Por otro lado, en la segunda parte se expondrán las propuestas, conclusiones, recomendaciones y anexos. Asimismo, cabe indicar que la matriz de evaluación de cada artículo de la norma y las memorias de los eventos realizados podrán ser encontrados en la sección de anexos al final del documento. Por último, es imprescindible señalar que esta es una primera evaluación, por lo que puede ser revisada y mejorada con mayores elementos. En ese sentido, si bien lo analizado en el presente documento es un proceso dinámico, dicho análisis puede ser una buena base para soportar ensayos posteriores de mayor envergadura.





2

CAPÍTULO

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES

.....

2.1 La Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre¹ con relación a las comunidades indígenas

El 14 de agosto del 2013, mediante el Decreto Supremo N° 009-2013-MINAGRI, fue aprobada la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre del Perú, un instrumento fundamental para guiar la gestión forestal y de fauna silvestre del Perú bajo una visión a largo plazo. Dicha política, adopta los principios contenidos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158; la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821; y la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, en concordancia con la Política Nacional del Ambiente, D.S. N° 012-2009-MINAM y las normas referidas a los derechos de los pueblos indígenas.

En la sección de orientaciones de política en el numeral 7 indica: *“El Estado debe respetar los derechos de los pueblos indígenas respecto al uso sostenible de los bosques y otros ecosistemas incluidos en sus tierras comunales. Asimismo, la gestión forestal y de fauna silvestre debe recoger las peculiaridades de los diferentes actores forestales y de fauna silvestre, entre ellos a, los pueblos indígenas y otras poblaciones rurales usuarias de los bosques, dando respuestas apropiadas a cada realidad”.*

Asimismo, en su objetivo específico 4, indica: *“Fortalecer el manejo forestal comunitario realizados por los pueblos indígenas y otras poblaciones locales usuarias de los bosques, respetando sus derechos e identidad cultural, promoviendo la inclusión social, la equidad e igualdad de género en la conducción y aprovechamiento forestal y de fauna silvestre”.*

Adicionalmente, el eje de política 4 está referido a la **inclusión social e interculturalidad**, y fija dos lineamientos claros de política: (i) Valoración y fortalecimiento del rol de los pueblos indígenas y otras poblaciones locales y sus conocimientos tradicionales, en la conservación del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación, en diálogo intercultural con los avances técnicos y científicos. (ii) Desarrollo y consolidación del manejo forestal comunitario, en todas sus formas y usos sostenibles, así como las actividades de manejo y aprovechamiento sostenible realizadas por las poblaciones locales.

.....

1 Aprobada mediante Decreto Supremo N° 009-2013-MINAGRI

2.2 Principales características que presenta el marco legal forestal y de fauna silvestre actual

El marco legal forestal y de fauna silvestre está compuesto por la Ley N° 29763, los 4 reglamentos, lineamientos, directivas y demás instrumentos complementarios. La Ley Forestal y de Fauna Silvestre fue promulgada el 21 de julio del 2011 y sus reglamentos entraron en vigencia el 30 de septiembre del 2015, los cuales son:

- **Reglamento para la gestión forestal:**
Aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI
- **Reglamento para la gestión de fauna silvestre:**
Aprobado por Decreto Supremo N° 019-2015-MINAGRI
- **Reglamento para la gestión de las plantaciones y sistemas agroforestales:**
Aprobado por Decreto Supremo N° 020-2015-MINAGRI
- **Reglamento para la gestión forestal y de fauna silvestre en comunidades nativas y comunidades campesinas:**
Aprobado por Decreto Supremo N° 021-2015-MINAGRI



La suma de la cantidad de artículos de la ley y sus reglamentos alcanzan 838. Asimismo, cuenta con 49 disposiciones complementarias finales, 24 disposiciones complementarias transitorias y 4 disposiciones complementarias derogatorias. Tan sólo el reglamento referido a la gestión forestal y de fauna silvestre en comunidades nativas y comunidades campesinas cuenta con 148 artículos, agrupados en 21 títulos.

En ese sentido, es evidente que el entendimiento pleno de este marco legal no resulta fácil para las poblaciones indígenas, tanto por la complejidad del lenguaje legal y técnico, como por la falta de familiaridad con los estipulados. Además, los diversos espacios de participación para socializar y capacitar aún son deficitarios. Por ello, existe un clamor de la población indígena para que se continúe con los procesos de explicación en el territorio de su lengua originaria, usando medios adecuados para su entendimiento.

Es importante recordar que la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, tiene la finalidad de promover la conservación, la protección, el incremento y 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 ecosistémicos 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. En efecto, el objeto 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 ley señala **13 principios**:

- Gobernanza forestal y de fauna silvestre.
- Participación en la gestión.
- Consulta previa libre e informada.
- Equidad e inclusión social.
- Interculturalidad, conocimientos tradicionales y cosmovisión.
- Enfoque ecosistémico.
- Sostenibilidad de la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación.
- Dominio eminential del Estado.
- Valoración integral.
- Origen legal.
- Eficiencia y mejoramiento continuo.
- Integración con otros marcos normativos.
- Transparencia y rendición de cuentas.

Principio 1:

Gobernanza forestal y de fauna silvestre

El principio de gobernanza forestal y de fauna silvestre conduce a la armonización de las políticas y al fortalecimiento de la institucionalidad, normas, procedimientos, herramientas e información del sector forestal y de fauna silvestre; de manera que sea posible la participación efectiva, descentralizada, integrada, informada y equitativa de los diversos actores públicos y privados en la toma de decisiones, acceso a beneficios, manejo de conflictos, construcción de consensos y responsabilidades claramente definidas en la gestión, seguridad jurídica y transparencia. En ese sentido, es deber del Estado impulsar y fomentar dicha gobernanza.

Principio 2:

Participación en la gestión forestal

Este principio otorga a toda persona el derecho y el deber de participar responsablemente en los procesos para la toma de decisiones respecto a la definición, aplicación y seguimiento de las políticas, gestión y medidas relativas a los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre y sus componentes, y que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. Se busca garantizar la participación efectiva de todos los actores interesados, incluyendo a las comunidades nativas y campesinas, tanto a nivel individual como colectivo.

Principio 3:

Consulta previa
libre e informada

La aplicación de la presente ley respeta el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa libre e informada, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de la medida propuesta conforme con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, entre otras normas vigentes, la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y las sentencias vinculantes del Tribunal Constitucional sobre la materia.

Principio 4:

Equidad e
inclusión social

Por este principio, el Estado garantiza condiciones equitativas de acceso a los recursos, las oportunidades de desarrollo y la distribución de beneficios para todos los actores, con enfoque de género, a través del diseño y aplicación de las políticas públicas forestales que contribuyan a erradicar la pobreza, reducir las inequidades sociales y económicas, y al desarrollo humano sostenible de las poblaciones menos favorecidas.

Principio 5:

Interculturalidad,
conocimientos
tradicionales y
cosmovisión

La gestión sobre el bosque y sus recursos se desarrolla en el marco del reconocimiento, respeto y valoración de la presencia e interacción de las diversas culturas, dentro de su cosmovisión, así como la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actitud de respeto mutuo. Se reconocen los conocimientos tradicionales en el manejo y uso de los recursos forestales y de fauna silvestre y de la biodiversidad.

Principio 6:

Enfoque
ecosistémico

La gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación se rige por el enfoque ecosistémico en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, entendido como una estrategia para el manejo integrado de las tierras, aguas y recursos vivos que promueven la conservación y uso sostenible en un modo equitativo. Busca comprender y gestionar los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, considerando los factores ambientales, ecológicos, económicos, socioculturales, la cosmovisión indígena y el ordenamiento territorial y la zonificación ecológica y económica. Se reconoce la importancia de los ecosistemas silvestres como espacio de vida, hábitat de la fauna y fuente de agua, así como por su contribución a la seguridad alimentaria.

Principio 7:

Sostenibilidad de la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación

La gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación se orienta al desarrollo que armoniza las dimensiones económicas, sociales y ambientales para satisfacer las necesidades de la población.

Principio 8:

Dominio eminencial del Estado

El Estado ejerce el dominio eminencial sobre los recursos del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación, así como sobre sus frutos y productos en tanto no hayan sido legalmente obtenidos.

Principio 9:

Valoración integral

El Estado prioriza la evaluación y valoración del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación, así como la inclusión de la valoración en las cuentas nacionales, la promoción de esquemas de pago o compensación por los bienes y servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, al igual que otros instrumentos económicos y financieros en beneficio de la gestión del patrimonio.

Principio 10:

Origen legal

Es deber de las personas naturales o jurídicas que tengan en su poder o administren bienes, servicios, productos y subproductos del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación demostrar el origen legal de estos.

Principio 11:

Eficiencia y mejoramiento continuo

La gestión forestal y de fauna silvestre se rige por un enfoque de gestión adaptativo y de mejoramiento continuo para asegurar la eficaz y eficiente conservación de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, la flora y fauna silvestre y los servicios derivados de ellos, de manera que contribuyan al desarrollo del país y al bienestar de la población. El Estado fomenta y promueve el desarrollo integral de las actividades de conservación, manejo, aprovechamiento, transformación industrial (primaria y de manufactura) y comercio para elevar los niveles de producción, productividad y competitividad de los productos forestales y de fauna silvestre para la gestión sostenible de los bosques y contribuir al desarrollo regional y nacional.



Foto: Rolando Mondragón / DAR

Principio 12:

Integración con otros marcos normativos

Las normas relativas a otros recursos naturales o actividades económicas, o de cualquier índole que pudiesen afectar directa o indirectamente la integridad, conservación y seguridad del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación, se rigen y concuerdan con la legislación vigente en esta materia, incluyendo el reconocimiento y respeto a los derechos de los pueblos indígenas conforme al Convenio 169 de la OIT. La implementación de la presente ley, su reglamento y cualquier otra medida relacionada cumplen con las obligaciones estipuladas en los tratados internacionales que están en vigor y de los que el país es parte.

Principio 13:

Transparencia y rendición de cuentas

El Estado tiene el deber de poner a disposición toda información de carácter público relacionada a la gestión forestal y de fauna silvestre, respetando el derecho de toda persona de acceder adecuada y oportunamente a dicha información sin necesidad de invocar justificación o interés que motive tal requerimiento. El Estado rinde cuentas de su gestión con arreglo a las normas sobre la materia e investiga toda actividad ilegal, publicando sus resultados, salvo las excepciones que establece la ley de la materia.

Estructura de contenido del Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre para Comunidades Nativas y Campesinas aprobado por Decreto Supremo N° 021-2015-MINAGRI

TÍTULOS	TEMAS
<p>TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Objeto • Finalidad • Ámbito de aplicación • Acrónimos • Glosario de términos
<p>TÍTULO II PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES NATIVAS Y COMUNIDADES CAMPESINAS EN LA INSTITUCIONALIDAD FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridades para la gestión forestal y de fauna silvestre en comunidades campesinas y comunidades nativas. • Participación en el Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR). • Participación en el Consejo Directivo del SERFOR. • Participación de los pueblos indígenas en la Comisión Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (CONAFOR). • Participación de las comunidades en la Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS). • Unidad Técnica de Manejo Forestal Comunitario (UTMFC) en UGFFS. • Participación de las comunidades campesinas y comunidades nativas en los Comités de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre. • Participación de las comunidades campesinas y comunidades nativas en la gestión de la información forestal y de fauna silvestre. • Participación en el Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.
<p>TÍTULO III PARTICIPACIÓN EN LA ZONIFICACIÓN E INCORPORACIÓN EN EL ORDENAMIENTO FORESTAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participación de las comunidades campesinas y comunidades nativas en la Zonificación Forestal. • Bosques en tierras de comunidades campesinas y comunidades nativas como parte de las unidades de ordenamiento forestal Catastro Forestal.
<p>TÍTULO IV ACCESO PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Títulos habilitantes en comunidades campesinas y comunidades nativas. • Actos administrativos que no constituyen títulos habilitantes para comunidades campesinas y comunidades nativas. • Exclusividad y asistencia a las comunidades campesinas y comunidades nativas. • Condiciones para que las comunidades campesinas y comunidades nativas accedan a títulos habilitantes y actos administrativos. • Derechos de las comunidades campesinas y comunidades nativas titulares de títulos habilitantes.

- Obligaciones de las comunidades campesinas o comunidades nativas con títulos habilitantes.
- Caducidad de los títulos habilitantes.
- Extinción de títulos habilitantes en bosques de comunidades campesinas y comunidades nativas.
- Encuentros y avistamientos con pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial.
- Publicación de planes de manejo forestal y de fauna silvestre aprobados e informes.
- Inspecciones oculares de planes de manejo.
- Informe de ejecución del plan de manejo.
- Planes de manejo consolidados.

TÍTULO V**REGENCIA EN
COMUNIDADES
CAMPESINAS Y
COMUNIDADES NATIVAS**

- Regencia en comunidades campesinas y comunidades nativas.
- Licencia para ejercer la regencia en comunidades campesinas o comunidades nativas.
- Categorías de la regencia en comunidades campesinas y comunidades nativas.
- Registro Nacional de Regentes Forestales y de Fauna Silvestre.
- Derechos del regente.
- Deberes y responsabilidades del regente.
- Especialistas forestales y de fauna silvestre.

TÍTULO VI**MANEJO FORESTAL
EN COMUNIDADES
CAMPESINAS O
COMUNIDADES
NATIVAS**

- Plan de Manejo Forestal en Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas.
- Escalas o niveles de aprovechamiento forestal comercial.
- Tipos de planes de manejo forestal en comunidades campesinas y comunidades nativas.
- Plan General de Manejo Forestal (PGMF).
- Plan de Manejo Forestal Intermedio (PMFI).
- Plan Operativo (PO).
- Declaración de Manejo (DEMA).
- Lineamientos técnicos para el Plan de Manejo Forestal en Comunidades Campesinas o Comunidades Nativas.
- Aprovechamiento forestal en comunidades campesinas y comunidades nativas.
- Áreas de protección en las UMF en comunidades campesinas y comunidades nativas.
- Manejo forestal de los bosques secos.
- Manejo forestal de los bosques andinos.
- Manejo forestal de los bosques secundarios.

TÍTULO VII**OTORGAMIENTO DE TÍTULOS HABILITANTES PARA EL MANEJO FORESTAL COMUNITARIO**

- Permisos de aprovechamiento forestal en bosques, en tierras de comunidades campesinas y comunidades nativas.
- Movilización de saldos.
- Reingreso a parcelas de corta para el aprovechamiento de madera.
- Autorización para la extracción comercial de plantas medicinales, especies arbustivas y herbáceas, vegetación acuática emergente y ribereña, y otros tipos de vegetación silvestre en tierras de comunidades campesinas y comunidades nativas.
- Responsabilidad solidaria de terceros en el aprovechamiento de recursos forestales en comunidades.
- Aprovechamiento de productos forestales con fines de autoconsumo, subsistencia y uso doméstico por las comunidades campesinas y comunidades nativas.
- Prohibición de otorgamiento de títulos habilitantes en áreas de comunidades nativas y comunidades campesinas poseionarias en trámite de titulación o ampliación territorial.

TÍTULO VIII**PAGO POR EL DERECHO DE APROVECHAMIENTO DE RECURSOS FORESTALES**

- Pago por el derecho de aprovechamiento de los recursos forestales.
- Valor del derecho de aprovechamiento de los recursos forestales maderables.
- Valor económico al estado natural de los recursos forestales.
- Acceso a regímenes promocionales.

TÍTULO IX**MANEJO DE FAUNA SILVESTRE EN COMUNIDADES CAMPESINAS O COMUNIDADES NATIVAS**

- Manejo de fauna silvestre.
- Plan de manejo de fauna silvestre.
- Autoridades competentes para la aprobación de planes de manejo de fauna silvestre.
- Tipos de planes de manejo de fauna silvestre.
- Plan de Manejo de Fauna Silvestre (PMFS).
- Plan de Manejo de Fauna Silvestre Simplificado (PMFSS).
- Declaración de Manejo de Fauna Silvestre (DEMAFS).

TÍTULO X**MANEJO EN LIBERTAD**

- Áreas de manejo de fauna silvestre en tierras de comunidades.
- Contenido de los planes de manejo de fauna silvestre con permisos.

TÍTULO XI**CAZA O CAPTURA DE FAUNA SILVESTRE**

- Clases de caza.
- Exclusividad de comunidades nativas y comunidades campesinas para la caza de subsistencia.
- Comercialización de despojos no comestibles obtenidos de la caza de subsistencia.
- Caza o captura con fines comerciales.
- Práctica de la captura con fines comerciales.
- Licencia para captura comercial, vigencia y ámbito.
- Autorización de captura comercial.
- Calendarios regionales de captura comercial.
- Áreas de manejo con fines de práctica de la caza deportiva.
- Grupos de especies para caza deportiva autorizada.
- Cintillos adjuntos a las autorizaciones expedidas por temporada cinegética.
- Seguridad y limitaciones en la caza deportiva.
- Práctica de la cetrería.
- Autorización y licencia de la caza deportiva y la práctica de la cetrería.

TÍTULO XII**PAGO POR EL DERECHO DE APROVECHAMIENTO DE FAUNA SILVESTRE**

- Pago por el derecho de aprovechamiento de los recursos de fauna silvestre.

TÍTULO XIII**MEDIDAS SANITARIAS Y DE CONTROL BIOLÓGICO**

- Conflicto con la fauna silvestre.

TÍTULO XIV**PLANTACIONES FORESTALES EN COMUNIDADES NATIVAS Y COMUNIDADES CAMPESINAS**

- Plantaciones forestales en tierras comunales.
- Registro de plantaciones forestales en tierras de comunidades nativas y comunidades campesinas.
- Procedimiento para la inscripción en el Registro Nacional de Plantaciones Forestales.
- Transporte de productos procedentes de plantaciones.
- Mecanismos de promoción para la gestión de plantaciones forestales.
- Acciones de control para la movilización de productos procedente de plantaciones en comunidades campesinas o comunidades nativas.
- Evaluación de impacto ambiental para plantaciones forestales.

TÍTULO XV**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES**

- Fortalecimiento de capacidades.
- Asistencia del Estado a las comunidades en contratos con terceros.

TÍTULO XVI**INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE**

- Educación y participación comunitaria.
- Asistencia técnica, programas y otras iniciativas interculturales de formación técnica y profesional en materia forestal y de fauna silvestre.
- Acceso al conocimiento colectivo.
- Investigaciones científicas realizadas dentro de las tierras de comunidades campesinas y comunidades nativas.

TÍTULO XVII**TRANSPORTE, TRANSFORMACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS Y SUBPRODUCTOS FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE**

- Acreditación del origen legal de productos y subproductos forestales y de fauna silvestre.
- Trazabilidad del recurso forestal y de fauna silvestre.
- Marcado de tocones y trozas.
- Identificación individual permanente de fauna silvestre.
- Responsabilidades sobre la identificación individual permanente de fauna silvestre.
- Libro de operaciones forestales y de fauna silvestre.
- Libro de operaciones de los títulos habilitantes.
- Libro de operaciones de centros y otros.
- Guía de transporte forestal.
- Guía de transporte de fauna silvestre.
- Autorización de centros de transformación primaria, lugares de acopio, depósitos y centros de comercialización de productos.
- Exportación, importación y reexportación de fauna silvestre.
- Prohibición de importación de especies exóticas invasoras y potencialmente invasoras.
- Criterios técnicos para la exportación, importación y reexportación de especímenes vivos.

TÍTULO XVIII**PROMOCIÓN, CERTIFICACIÓN E INVERSIÓN FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE**

- Rol del Estado y promoción de las actividades forestales y de fauna silvestre.
- Promoción del manejo forestal comunitario.
- Desarrollo de actividades de conservación y recuperación.
- Inclusión de las comunidades campesinas y comunidades nativas, en el Programa de Compensaciones para la Competitividad.
- Vuelo forestal como garantía mobiliaria.
- Restricciones a la garantía mobiliaria.

TÍTULOS

TEMAS

- Certificación Forestal Voluntaria (beneficios e incentivos).
- Certificación de Manejo Forestal.
- Certificación de la Cadena de Custodia.
- Certificación de Madera Controlada.
- Otros tipos de certificación reconocidos por el SERFOR.
- Buenas prácticas para la competitividad forestal y de fauna silvestre.
- Asociatividad para el desarrollo de inversiones.
- Integración a la cadena productiva.
- Actividades de conservación y recuperación.
- Acciones de promoción.
- Régimen promocional en el pago del derecho de aprovechamiento en los títulos habilitantes.

TÍTULO XIX

PROMOCIÓN, CERTIFICACIÓN E INVERSIÓN FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE

- Comités de Vigilancia y Control Forestal Comunitario.
- Custodios forestales y de fauna silvestre.

TÍTULO XX

SUPERVISIÓN, FISCALIZACIÓN Y CONTROL

- Punto focal de denuncias.
- Autoridades competentes.
- Control de centros de transformación, lugares de acopio, depósito y centros de comercialización.
- Control de aserraderos portátiles, tractores forestales y vehículos de transporte.
- Control del origen legal de las importaciones y exportaciones.
- Auditoría de exportadores y productores de productos forestales y de fauna silvestre.
- Auditorías quinquenales.

TÍTULO XXI

INFRACCIONES Y SANCIONES

- Sujetos de infracción y sanción administrativa.
- Infracciones vinculadas a la gestión del patrimonio forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas.
- Leves.
- Graves.
- Muy graves.
- Sanción de amonestación.
- Sanción de multa.
- Sanciones vinculadas a la actividad ilícita y los bienes empleados en la comisión de la infracción.
- Medidas provisionales.
- Medidas correctivas.

- Destino de los productos forestales decomisados en tierras de comunidades campesinas o comunidades nativas.
- Destino de los productos, subproductos o especímenes forestales decomisados, incautados o declarados en abandono.
- Destino de productos, subproductos o especímenes de fauna silvestre decomisados, incautados o declarados en abandono, liberación, cautiverio, eutanasia.
- Disposiciones aplicables al régimen sancionador.
- Compensación y fraccionamiento de multas.
- Tipificaciones de infracciones sobre acceso a recursos genéticos y sus derivados.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- En el caso de comunidades nativas y comunidades campesinas que manifiesten su decisión de acceder a concesiones forestales, ecoturismo y de conservación, el SERFOR, las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre (ARFFS) y los gobiernos locales, en el ámbito de sus competencias, realizan la asistencia técnica para el fortalecimiento de sus capacidades competitivas, para que así puedan participar en los procesos de otorgamiento de concesiones. Ello se realiza en concordancia con lo dispuesto en el Título de Promoción, Certificación e Inversión Forestal y de Fauna Silvestre del Reglamento.

SEGUNDA.- La implementación progresiva de las UTMFC dependerá de la implementación de las UGFFS en las ARFFS.

TERCERA.- Las solicitudes que presenten los administrados respecto a los procedimientos administrativos desarrollados en la ley y su reglamento, deben cumplir con los requisitos que se indican en el reglamento, así como en el Anexo N° 1 y Anexo N° 2, según el procedimiento que corresponda.

CUARTA.- Son aplicables los títulos del II al IV, del Reglamento para la Gestión Forestal que regula las disposiciones generales de aplicación complementaria al presente reglamento.

QUINTA.- Las infracciones y sanciones vinculadas al transporte de productos forestales y de fauna silvestre, así como aquellas vinculadas a la extracción, adquisición, transformación y comercio fuera de las áreas de comunidades campesinas o comunidades nativas, se regulan conforme a la ley, el Reglamento para la Gestión Forestal y el Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre.



Foto: Rolando Mondragon / DAR

TÍTULOS

TEMAS

SEXTA.- En lo no previsto en el presente reglamento sobre el manejo de fauna silvestre se rige conforme a lo dispuesto en el Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA.- En tanto se expidan las normas complementarias vinculadas a las escalas de aprovechamiento de bosques en tierras de comunidades nativas y campesinas de selva y ceja de selva, se mantiene vigente la Resolución Jefatural N° 232-2006-INRENA.

SEGUNDA.- En tanto no se haya realizado la transferencia de competencias sectoriales en materia forestal y de fauna silvestre, el SERFOR continuará ejerciendo las funciones de las ARFFS, a través de las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre (ATFFS) hasta que culmine la transferencia antes mencionada.

2.3 Principales innovaciones que propone el marco legal forestal actual en su conjunto

2.3.1. A nivel general

- Una de las principales reformas que propone el marco legal, es el cambio en la institucionalidad, el cambio en el tratamiento a las plantaciones forestales, el reconocimiento del aporte de los pueblos indígenas y de la importancia del manejo forestal comunitario, la necesidad de simplificar los procedimientos vinculados a productos no maderables, y la importancia del manejo y promoción de los temas vinculados a fauna silvestre.
- Reconoce la gestión integral del territorio como un elemento central para asegurar el manejo forestal sostenible.
- Crea el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) y la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.
- Promueve y simplifica el acceso al manejo de todos los recursos que no tienen mayor impacto sobre la existencia del bosque en sí mismo.
- Impulsa la investigación científica.
- Incorpora la figura del regente forestal como el actor clave para la gestión de los títulos habilitantes.
- Incentiva la diversificación productiva y la competitividad, generando condiciones para un mejor acceso a la gestión forestal a través de mecanismos de acceso al bosque orientado a los grandes, medianos y pequeños emprendedores forestales.
- Amplía la oportunidad de participación real de los actores del bosque, a través de los Comités de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre. Se espera la implementación de las Unidades de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre.

2.3.2. A nivel específico para las comunidades nativas

Durante el proceso de elaboración y consulta previa al que fue sometido el Reglamento de la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas, las expectativas de las poblaciones indígenas se concentraban en algunos puntos específicos que formaron parte de su propuesta y demanda:

- Promoción del **manejo forestal comunitario** (Inclusión del concepto en la legislación).
- Aprobación de **niveles diferenciados** de aprovechamiento forestal como, por ejemplo, la Declaración de Manejo (DEMA).
- **Exclusividad** en el otorgamiento y aprovechamiento forestal y de fauna silvestre.
- Generación de la opción de **otorgamiento** y aprovechamiento de **áreas aún no tituladas** a comunidades nativas.

- Necesidad de **consulta previa** (ante posibles afectaciones de derechos de los pueblos indígenas).
- Opción de **participación de los pueblos indígenas en diversos espacios de toma de decisiones en diferentes niveles**.
- Creación de mecanismos para la participación de las comunidades nativas en el **control y vigilancia forestal en sus territorios**.
- Brindar la opción de la implementación de las **Unidades Técnicas de Manejo Forestal Comunitario (UTMFC)**.
- Creación de mecanismos de **promoción, capacitación y acompañamiento a los pueblos indígenas** para fortalecer sus capacidades y el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre.
- Creación de la figura del **regente forestal**.
- Inclusión **del tema de responsabilidad solidaria de terceros** en el aprovechamiento forestal y de fauna silvestre.
- Reconocimiento de diferentes **tipos de planes de manejo forestal** y generación de escalas.
- Brindar salvaguardas para los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial (PIACI).
- Otorgar a las comunidades la posibilidad de **emitir sus propias guías de transporte forestal** y de conducir sus libros de operaciones.
- Permitir a las comunidades nativas reportar y registrar ante la autoridad **los contratos con terceros para el aprovechamiento forestal y de fauna silvestre**.

2.4 Aspectos claves de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763, referida a la gestión de los bosques para comunidades nativas

- Da la opción de exigencias diferenciadas en función de la intensidad del aprovechamiento forestal. Es decir, ya no obliga a que todos los permisos de extracción forestal en comunidades nativas estén sujetas a un Plan de Manejo Forestal, ni a contratar los servicios de un regente forestal. En efecto, en el artículo 47 se señala que: *“En el caso de actividades de extracción comercial a escala e intensidad reducidas, en tierras de comunidades nativas o campesinas, predios privados y bosques locales, la autoridad nacional forestal aprueba términos de referencia específicos para la formulación de los planes **de manejo simplificados para cada caso**”*. Así, que se crea la modalidad de **las Declaraciones de Manejo Forestal (DEMA)**.
- En el artículo 48° referido a los planes de contingencia para encuentros con **poblaciones indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial se indica** que: *“Los títulos habilitantes ubicados en zonas cercanas a las reservas establecidas por el Estado a favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial, o donde existan reportes sobre su proximidad, requieren planes de contingencia ante un eventual avistamiento o encuentro con dichas poblaciones. El Ministerio de Cultura elabora los lineamientos específicos para este fin y aprueba*

dichos planes de contingencia, los cuales son requisito previo para la aprobación del plan de manejo según lo establecido en el reglamento de la presente ley”.

- Se reconoce la exclusividad sobre el uso y aprovechamiento de los bienes y servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre por parte de las comunidades campesinas y nativas dentro de sus tierras tituladas o cedidas en uso (artículo 65°).
- Genera **flexibilidad en los requisitos para los permisos forestales** para las comunidades nativas y campesinas, puesto que ya no es obligatorio el título de propiedad del territorio. Es decir, amplía la posibilidad de otorgamiento de títulos habilitantes en tierras de comunidades que estén posicionadas por estas o en procesos de saneamiento territorial. Así, literalmente se menciona en su artículo 66°: *“Los permisos de aprovechamiento forestal en tierras de comunidades nativas y campesinas para el acceso a los recursos forestales y de fauna silvestre en tierras de comunidades nativas y campesinas, sean tituladas, **posesionadas o bajo cesión en uso**, la comunidad solicita permiso de aprovechamiento a la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, acompañando el acta de la asamblea comunal y el plan de manejo. Dicha acta acredita la representatividad del solicitante y el acuerdo del plan de manejo. También se indica que: No requiere ningún permiso el aprovechamiento para uso doméstico, autoconsumo o fines de subsistencia ni para actividades de ecoturismo”.*
- Respecto a la **protección de las tierras de las comunidades nativas**, se indica en el artículo 76°: *“El Estado reconoce el derecho real exclusivo, indefinido y no transferible de las comunidades nativas sobre las tierras comunales no agrícolas con el fin de asegurar los usos tradicionales y sus sistemas de vida. Les reconoce, en exclusividad, la posesión, acceso, uso, disfrute y aprovechamiento de las tierras de producción forestal y de protección, de sus recursos forestales y de fauna silvestre y los servicios de los ecosistemas que en ellas se encuentran. El gobierno regional emite la resolución demarcando las tierras de aptitud forestal adjudicadas en cesión en uso, incluyendo las tierras de capacidad de uso mayor para la producción forestal y las de capacidad de uso mayor para protección, en forma simultánea a la adjudicación en propiedad de las tierras agropecuarias”.*
- Respecto al **Fortalecimiento de capacidades**, en el artículo 77° se indica que: *“Es obligación del Estado para con los pueblos indígenas, de manera directa o a través de sus organizaciones representativas, lo siguiente:*
 - a) *Promover prioritariamente el fortalecimiento de sus capacidades en el desarrollo e implementación de la gestión directa e integral del bosque a fin de ampliar y diversificar las oportunidades de manejo de los recursos forestales y de fauna silvestre, y la generación de productos con valor agregado.*
 - b) *Promover el manejo forestal comunitario como parte de las políticas de inclusión social mediante el apoyo técnico, la capacitación y la implementación de mecanismos que faciliten el financiamiento forestal y su articulación a mercados nacionales e internacionales.*
 - c) *Brindar capacitación a las comunidades nativas y campesinas para el monitoreo, control y vigilancia de la flora y fauna silvestre.*
 - d) *Promover el fortalecimiento de sus capacidades de negociación con terceros.*

- e Ofrecer asistencia en la elaboración de Planes de Manejo Forestal y de Fauna Silvestre”.
- Respeto a los **conocimientos tradicionales** de las comunidades nativas, se menciona en el artículo 78° que: *“El SERFOR y la autoridad regional forestal y de fauna silvestre reconocen la concepción del bosque de los pueblos indígenas y respetan sus conocimientos tradicionales sobre el uso y manejo forestal y de fauna silvestre. Estos conocimientos son incorporados, en coordinación con la entidad competente en la materia, en las normas técnicas que regulan el manejo forestal comunitario. Las autoridades forestales promueven la sistematización de los conocimientos tradicionales vinculados a los recursos forestales y de fauna silvestre”.*
- Respecto al **ordenamiento interno de las tierras de las comunidades**, en el artículo 79° se indica que: *“Las comunidades nativas determinan, mediante acuerdo de su asamblea comunal, el ordenamiento interno y gestión de sus tierras comunales de acuerdo a sus usos, costumbres, normas y estructura organizacional. Para el aprovechamiento forestal, la comunidad establece expresamente, dentro del ordenamiento, el área destinada a producción permanente de madera o del bosque comunal de producción”.*
- En el artículo 80°, la ley incorpora y define el concepto de “forestería comunitaria” como: *“La actividad orientada al aprovechamiento sostenible y la conservación de bienes y servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre que realizan los integrantes de la comunidad, en su totalidad o por grupos de interés en el interior de esta, a fin de contribuir al bienestar comunitario tomando en cuenta su cosmovisión, conocimientos, aspectos socioculturales y prácticas tradicionales”.*
- Respecto al **autoconsumo o subsistencia**², en el artículo 81° se indica que: *“El uso de los recursos forestales y de fauna silvestre con fines domésticos en la comunidad, no requiere título habilitante forestal o de fauna silvestre ni planes de manejo, regula por los acuerdos de la asamblea comunal”.* Sin embargo, si se trata del uso comercial o industrial de recursos forestales es facultad de la asamblea comunal establecer la forma de aprovechamiento comercial o industrial de los recursos forestales de sus tierras bajo diversas formas de organización, incluida la participación de terceros. El aprovechamiento comercial en bosques comunales puede ser de pequeña, mediana o gran escala y está sujeto a la aprobación de un plan de manejo y al pago de derecho de aprovechamiento respectivo. La aprobación del plan de manejo requiere la delimitación del bosque destinado para este fin de manera permanente, previa aprobación de la asamblea comunal según su ordenamiento interno (Artículo 82°).
- Con relación a la **asistencia del Estado a las comunidades en contratos con terceros y responsabilidad solidaria de las partes**, en el artículo 83° indica que: *“el Estado, a través de la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, asiste a la comunidad en la negociación de contratos a través de la:*
 - a *Provisión de información para que evalúe las condiciones del contrato.*
 - b *Verificación de que el contrato ha sido aprobado por la asamblea comunal. Si la comunidad lo estima conveniente, la autoridad regional forestal y de*

2 Es el aprovechamiento de los recursos de la flora y fauna silvestre necesario para la supervivencia individual o familiar de los integrantes de una comunidad.

fauna silvestre remite copia del contrato al SERFOR y a la correspondiente organización regional indígena. Los terceros que realicen aprovechamiento forestal en tierras comunales son responsables solidarios con las comunidades por el debido cumplimiento de la legislación forestal y de fauna silvestre”.

- Respecto al **destino de los productos forestales decomisados o intervenidos en tierras de comunidades nativas**, en el artículo 84° indica que: *“Los productos forestales decomisados que se compruebe que provienen de los bosques en tierras de las comunidades campesinas o nativas o cualquier producto forestal ilegal intervenido en dichas tierras se ponen a disposición de las autoridades locales para que, en coordinación con las autoridades comunales u organizaciones representativas, desarrollen acciones u obras con fines sociales para las mismas comunidades (infraestructura educativa, salud, atención por emergencia frente a desastres naturales, etcétera). En ningún caso esta madera se vende. La autoridad local, conjuntamente con la comunidad, informa el resultado de estas acciones u obras a la autoridad regional forestal y de fauna silvestre. En el reglamento, se consideran el plazo y el procedimiento para el proceso de transferencia de los productos forestales decomisados”.*
- En lo que se refiere al **monitoreo, control y vigilancia comunales** en el interior de las comunidades, el artículo 148° indica que: *“son los miembros quienes (...) realizan actividades de monitoreo, control y vigilancia de los recursos forestales y de fauna silvestre bajo la supervisión de sus autoridades comunales, en coordinación con la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, otras entidades públicas responsables y las organizaciones campesinas y nativas. Los miembros de la comunidad designados por la asamblea comunal, y registrados ante la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, pueden constituirse como **Comités de Vigilancia y Control Forestal Comunitario**, actuando en su ámbito como **custodios** del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación. En su calidad de custodios del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación, los comités pueden intervenir los productos forestales y de fauna silvestre hallados o transportados en el interior de su comunidad, para luego informar a la dependencia más cercana de la autoridad regional forestal y de fauna silvestre sobre cualquier eventual incumplimiento de la normativa forestal y de fauna silvestre que hayan detectado, a efectos de que dicha autoridad realice las investigaciones necesarias. La forma de organización de los comités de vigilancia y control forestal comunitario se rige por el estatuto y reglamentos internos de la comunidad. Para los fines del presente artículo, los comités de vigilancia y control forestal comunitario pueden solicitar el inmediato auxilio a la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas, según corresponda, sin perjuicio del ejercicio de las competencias de las autoridades competentes del sector forestal. Fuera de las tierras comunales, las organizaciones indígenas, comunidades y población local participan en el control de los recursos forestales y de fauna silvestre como parte de los comités de gestión forestal y de fauna silvestre. En atención a las tareas de control que estas desarrollan, el Estado promueve la participación de las comunidades campesinas y nativas en los beneficios generados a partir de los proyectos sobre conservación de bosques”.*







3

CAPÍTULO

CAPÍTULO 3

EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MARCO LEGAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE REFERIDO A LA GESTIÓN FORESTAL DE COMUNIDADES INDÍGENAS

A continuación, se hace un primer ejercicio de evaluación de la implementación del marco legal referido a la gestión forestal en territorios de comunidades indígenas. Para ello, se toma como referencia el Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas, aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2015-MINAGRI. El énfasis se concentra en lo referido a la materia forestal, en particular a los temas de acceso al bosque, espacios de participación de los pueblos indígenas en la gestión forestal, fortalecimiento de capacidades, promoción, control y vigilancia.

Para tal efecto, se propone una agrupación por temas, para facilitar el entendimiento:

1. Participación de los pueblos indígenas en la gestión forestal y de fauna silvestre.
2. Acceso y aprovechamiento de los recursos forestales y fauna silvestre.
2.1 Regencia forestal.
3. Plantaciones forestales en comunidades.
4. Fortalecimiento de capacidades de las comunidades.
5. Transporte y comercialización de recursos forestales y fauna silvestre.
6. Promoción y certificación forestal.
7. Control y vigilancia.
8. Infracciones y sanciones.
9. Disposiciones complementarias finales.

3.1 Aspectos metodológicos

El ejercicio de evaluación se hizo entre los meses de febrero y marzo del 2021. Se basó en la experiencia del equipo consultor, los estudios previos realizados por la organización Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) y los aportes de actores involucrados, los cuales se recogieron durante dos talleres virtuales. De esta manera, el primer taller contó con la participación de profesionales involucrados en el manejo forestal comunitario de las regiones de Loreto y Ucayali, quienes laboran principalmente en entidades públicas y privadas. Por otro lado, el segundo taller se realizó principalmente con los equipos técnicos de las organizaciones indígenas de la Amazonía peruana. Asimismo, de manera complementaria, se elaboró una matriz organizada para recoger los aportes de los avances en la implementación del marco legal y las propuestas para su mejora. Dicha matriz fue compartida por correo electrónico a profesionales involucrados directamente en el manejo forestal comunitario.

La matriz indicada tuvo la siguiente estructura:

Título o sección de la norma	Detalle (Artículos de la norma)	Nivel de cumplimiento (porqué, responsabilidades de quienes)	Propuesta

Para facilitar el análisis, se elaboraron preguntas básicas para cada artículo incluidas en la matriz, orientadas a obtener respuestas sobre el nivel de implementación. En los anexos se adjunta la memoria de los talleres realizados.

Es importante indicar, como se mencionó, que el análisis del nivel de cumplimiento se basó en la información secundaria, aportes de actores involucrados, la revisión de portales institucionales, entrevistas con especialistas de la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, revisión de normas complementarias, y el conocimiento y experiencia del equipo consultor.

3.2 Análisis del nivel de avance de implementación del Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas (aprobado por Decreto Supremo N° 021-2015-MINAGRI)

Previo a abordar los detalles, directamente vinculados a la gestión del manejo forestal comunitario, es importante resaltar aspectos claves de la **institucionalidad** para la gestión forestal y de fauna silvestre que funciona como un "paraguas" para el abordaje del tema a tratar.

El marco legal actual, propone la creación de dos (02) niveles de autoridades directamente involucradas: la autoridad nacional y las autoridades regionales. La primera representada principalmente por el SERFOR y la segunda, por la Autoridad Regional Forestal de Fauna Silvestre (ARFFS) a cargo de los gobiernos regionales.

El SERFOR, como Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, viene funcionando al igual que su Consejo Directivo. Con relación a las ARFFS, aquellas donde se concluyó con el proceso de transferencia de funciones a los gobiernos regionales³ son un total de nueve (09). Sin embargo, quedan aún pendientes dieciséis (16) por transferir. En ese sentido, para que se puedan traspasar, los gobiernos regionales (GORES) tienen que adecuar sus instrumentos de gestión internos hasta acreditar el cumplimiento de los requisitos para la transferencia de funciones; no obstante, por el momento, las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre (ATFFS) continúan funcionando a cargo del SERFOR.

Los gobiernos regionales que cuentan con ARFFS son mayormente los que concentran más superficie de bosques en la Amazonía y donde hay más actividad forestal y fauna silvestre. Por ese motivo, se tiene una mayor recaudación de ingresos. Asimismo, son los propios GORES quienes presentaron el interés y voluntad política para cumplir con los requisitos y condiciones para concretar la transferencia de funciones. Así, en aquellos donde aún no se ha producido este traspaso, probablemente se deba a que no poseen ese nivel de urgencia, ya que no les es muy atractivo en términos de recaudación de ingresos, o también podría deberse a que implicaría un incremento en la responsabilidad pública como ARFFS. Es decir, a un tema de "costo - beneficio" u otros motivos particulares.

3.2.1 Participación de los pueblos indígenas en la gestión forestal y de fauna silvestre

a Participación en el Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR)

Se instaló en marzo del 2016 con la participación de 14 instituciones. Asimismo, el 22 de julio del mismo año se aprobó su reglamento mediante el Decreto Supremo N° 014-2016-MINAGRI. A la fecha el SINAFOR ha sesionado nueve veces, siendo la última en agosto del 2020. Actualmente, se está actualizando la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, lo cual puede implicar algunos ajustes al reglamento interno.

Asimismo, aún no se tiene representantes de los Comités de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (CGFFS) dado que no se han constituido y organizado a nivel nacional. En ese sentido, está pendiente la aprobación de los lineamientos para su conformación y operatividad por parte del SERFOR. Por otro lado, la ARFFS no está reconociendo a estos comités debido a que la mayoría de los gobiernos regionales tienen pendiente la creación de las Unidades de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS).

Es importante recalcar que se hace especial énfasis a los CGFFS, puesto que la norma indica: "(...) las comunidades nativas, comunidades campesinas y los pueblos indígenas u originarios pueden participar en el SINAFOR como miembros

3 Amazonas, Loreto, Tumbes, Huánuco, Ucayali, San Martín, Ayacucho, Madre de Dios y La Libertad.

de los CGFFS, conforme a las formas de representación prevista para el CGFFS.” Es decir, en tanto no se constituyan los CGFFS, las comunidades no tendrán representación en el SINAFOR.

b Participación en el Consejo Directivo del SERFOR

La norma indica: *El SERFOR está dirigido por un Consejo Directivo integrado por doce representantes, uno del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), quien lo preside, tres de gobiernos nacional, regional y local; cuatro de las comunidades, necesariamente, uno de las comunidades campesinas de la costa, uno de las comunidades campesinas de la sierra y dos de las comunidades nativas de la selva; y, cuatro de otras organizaciones de la sociedad civil. Los representantes de las comunidades son propuestos por sus organizaciones representativas y reconocidos por Resolución Ministerial del MINAGRI, para un periodo de hasta cinco años renovables y perciben dieta.*

En ese sentido, se conformó el Consejo Directivo del SERFOR y se encuentra funcionando desde el mes de agosto de 2017, fecha en la que se reconoció a sus miembros titulares y alternos mediante Resolución Ministerial N° 0310-2017-MINAGRI. Asimismo, los representantes de los pueblos indígenas participan en dicho consejo. Sin embargo, los dirigentes de las organizaciones indican que sería importante que se les facilite los recursos para poder participar, dado que muchas veces se encuentran en el interior del país y no necesariamente en la capital. De esta manera, requieren recursos para poder viajar y socializar las propuestas y acuerdos con sus bases.

c Participación de los pueblos indígenas en la Comisión Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (CONAFOR)

La norma indica: *“La CONAFOR es la Comisión de Alto Nivel del SERFOR y está compuesta por profesionales, especialistas procedentes de entidades del Estado, de la sociedad civil y de las organizaciones representativas de las comunidades campesinas, comunidades nativas y de los pueblos indígenas u originarios y las demás organizaciones referidas en el artículo 17 de la ley, vinculados a la actividad forestal y de fauna silvestre y actividades conexas”.*

Al respecto, la CONAFOR sí se encuentra conformada y tiene entre sus integrantes a un representante por cada comunidad indígena. Estos actores fueron propuestos por sus organizaciones representativas, y son los mismos que participan en el Consejo Directivo del SERFOR. La CONAFOR, se instaló el 30 de octubre de 2019 mediante acta de acuerdo del Consejo Directivo, por medio de la cual se aprobó el reglamento interno, en el que se establece sus funciones y forma de operar.

Actualmente, la CONAFOR no se encuentra sesionando, por lo que se espera que luego de definir el nombramiento del nuevo Director Ejecutivo del SERFOR, se renueve su funcionamiento.

d Participación de las comunidades en la Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS)

La norma indica: *“La Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre es la organización territorial regional de gestión, administración y control público de los recursos forestales y de fauna silvestre, que incluye los territorios de comunidades campesinas y comunidades nativas donde corresponda, y está a cargo de la ARFFS”.*

“El ámbito geográfico de distribución territorial para la creación de las UGFFS, es aprobado por la ARFFS, previa coordinación con los gobiernos locales, con participación de las comunidades campesinas, comunidades nativas, pueblos indígenas u originarios, conforme a los criterios señalados en el artículo 21 de la ley”.

“Los gobiernos locales emiten opinión, previo proceso participativo con los actores locales, entre ellos las comunidades campesinas, comunidades nativas y los pueblos indígenas u originarios”.

Al respecto, hasta la fecha, los gobiernos regionales han creado las UGFFS de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 18 del Reglamento para la Gestión Forestal y Fauna silvestre.

No obstante, el Gobierno Regional de Ucayali, mediante Ordenanza Regional N° 023- 2018-GRU-CR, creó 04 UGFFS, cuyas sedes se encuentran ubicadas en la capital de cada provincia: Coronel Portillo (Pucallpa), Atalaya (Raymondi), Padre Abad (Aguaytía) y Purús (Puerto Esperanza). Dicha ordenanza regional aún no ha sido publicada en el Diario Oficial El Peruano, por lo que su vigencia aún estaría pendiente.

Durante el 2019, el Gobierno Regional de Ucayali modificó su ROF con Ordenanza Regional N° 003-2019-GRU-CR, mediante el cual creó la Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre, la cual se constituye en la ARFFS. Dicha gerencia cuenta con dos sub gerencias en la provincia de Coronel Portillo y tres sedes operativas forestal y de fauna silvestre en las provincias de Atalaya, Padre Abad y Purús, las cuales, a su vez se constituyen como Unidades de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre.

Es importante señalar, que la creación de dichas UGFFS no se habría hecho de acuerdo al procedimiento establecido en el reglamento de la LFFS, el cual establece que previo a la creación, la propuesta de UGFFS debe socializarse con las autoridades competentes del gobierno regional y los gobiernos locales con la participación de las comunidades campesinas y nativas, pueblos indígenas u originarios, así como con los demás actores forestales. Así, algunos funcionarios mencionan que requieren previamente los lineamientos aprobados por el SERFOR, lo cual se convierte inintencionalmente en una contradicción.

e Participación de los pueblos indígenas en las Unidades Técnicas de Manejo Forestal Comunitario (UTMFC)

La norma indica: *“Cada UGFFS puede contar con UTMFC, cuando en su ámbito geográfico se desarrollen o exista la posibilidad de desarrollar actividades de manejo forestal comunitario”.*

“Las UTMFC son unidades de las UGFFS, creadas para brindar atención y servicio eficiente y de calidad a las comunidades nativas y comunidades campesinas, de acuerdo a sus competencias (...)”.

“El funcionamiento de la UTMFC es determinando por la ARFFS, con la participación de comunidades nativas y comunidades campesinas, a través de sus organizaciones representativas, en su administración”.

Al respecto, a la fecha el SERFOR, por medio de la ATFFS Selva Central, ha creado tres UTMFC que vienen funcionando en las provincias de Satipo, Villarica, Puerto Bermúdez. Por su parte, en la región Ucayali operan dos UTMFC que se encuentran ubicadas en las provincias de Coronel Portillo y Atalaya, las cuales estarían a la espera de que el Gobierno Regional de Ucayali emita la norma para crearlas legalmente.

En efecto, a nivel nacional, aún hay un déficit en la creación y funcionamiento de las UTMFC debido a que las partes involucradas aún no han impulsado su creación. Por ende, existe la necesidad de contar con recursos presupuestales, personal especializado para su funcionamiento, adecuar los instrumentos de gestión regional, entre otros. Así, si bien se han realizado una serie de estudios proponiendo su diseño y ruta de funcionamiento, estos no se viabilizan. Por otro lado, los representantes de las organizaciones indígenas han sido incluidos y participan en el proceso de creación y funcionamiento de dichas unidades. Asimismo, es importante destacar que en Ucayali ha prosperado el funcionamiento de las UTMFC por el apoyo directo de la cooperación internacional.

f Participación de las comunidades campesinas y comunidades nativas en los Comités de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (CGFFS)

La norma indica: *“El CGFFS es un espacio de participación ciudadana creado con la finalidad de promover procesos locales, para lograr una gestión participativa de los recursos forestales y de fauna silvestre, en concordancia con lo señalado en el artículo 22 de la ley”.*

“Las comunidades nativas y comunidades campesinas titulares de títulos habilitantes pueden participar en este espacio, si así lo consideran”.

Al respecto, a la fecha, no se tienen registrados la creación y funcionamiento de algún CGFFS, puesto que no se han constituido. Así, es probable que muchos estén a la espera de la creación de las UGFFS, que no exista interés para su creación, o que no existan los instrumentos de gestión que posibiliten su funcionamiento. En efecto, como se mencionó anteriormente, debido a que los Comités no se encuentran conformados, se impide a las poblaciones indígenas estar representadas en el SINAFOR.

g Participación de las comunidades campesinas y comunidades nativas en la gestión de la información forestal y de fauna silvestre

La norma indica: *“Las comunidades nativas y comunidades campesinas participan del SNIFFS como usuarios y como fuente de información. El diseño del SNIFFS contempla mecanismos de acceso y contenidos de información útiles para la gestión forestal y de fauna silvestre en comunidades”.*

“El SERFOR, en coordinación con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, establece los procedimientos para articular la gestión forestal y de fauna silvestre de las comunidades con el SNIFFS”.

“El SERFOR debe considerar los derechos de autoría y de propiedad de la información conforme a la legislación de la materia, cuando corresponda, respecto de la información que reciba de las comunidades nativas, comunidades campesinas y sus organizaciones representativas”.

“Los representantes de los pueblos indígenas u originarios, comunidades nativas, comunidades campesinas u otro ciudadano o ciudadana interesado, podrán solicitar acceso a la información contenida en el SNIFFS, de conformidad con la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”.

Al respecto, a la fecha, el Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre (SNIFFS) aún no se encuentra funcionando completamente. En efecto, se tienen algunos aplicativos del módulo de control del SNIFFS, los cuales vienen funcionando de manera parcial como, por ejemplo, el libro de Operaciones de Títulos Habilitantes, que se viene impulsando como piloto en la región Loreto, con el permiso de una comunidad nativa.

En tal sentido, aún no se tiene una participación de las comunidades nativas ni sus organizaciones representativas, por lo cual los procedimientos para su articulación aún están pendientes. Asimismo, el SERFOR todavía no ha recibido información de parte de las comunidades nativas formalmente. La información que vienen recibiendo de las ARFFS es la que se encuentra declarada en los planes de manejo presentados por las comunidades.

h Participación de las comunidades en el Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

La norma indica: *“El Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, es uno de los instrumentos de planificación que tiene por objetivo implementar la Política. Para su elaboración se considera la metodología aprobada por CEPLAN”.*

“Dicho plan, considera actividades para la gestión del recurso forestal y de fauna silvestre y para el fortalecimiento de capacidades de las comunidades nativas y comunidades campesinas, con enfoque de género e interculturalidad, en las que se incluye investigación, transferencias tecnológicas, manejo forestal comunitario, financiamiento, entre otros. El proceso de elaboración del plan y su contenido se desarrollan considerando lo dispuesto en el artículo 6”.

“El Plan Nacional es sometido a consulta previa, en caso corresponda, dentro del marco del Convenio 169 de la OIT, la Ley del Derecho a la Consulta Previa, y su Reglamento”.

Al respecto, las comunidades nativas y sus representaciones sí participaron del proceso de elaboración del Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, el cual aún no ha sido aprobado debido a que se estaría a la espera de la actualización de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, lo cual probablemente implicaría ajustes al plan.

i Participación de las comunidades campesinas y comunidades nativas en la Zonificación Forestal

La norma indica: *“(…) Para efectos de la implementación del proceso de zonificación forestal, se constituye un Comité Técnico, donde participan representantes de instituciones públicas, un especialista de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios, en lo referente a los territorios comunales en propiedad, posesión ancestral y tradicional”.*



Foto: Rolando Mondragón / DAR

“El SERFOR convoca a las comunidades campesinas, comunidades nativas, pueblos indígenas u originarios, a través de sus organizaciones representativas involucradas, para la formulación de la Guía Metodológica de zonificación forestal”.

Al respecto, las comunidades por medio de sus organizaciones representativas participaron de la elaboración de la guía metodológica.

Asimismo, la norma indica que los bosques en tierras de comunidades campesinas y comunidades nativas son parte de las unidades de ordenamiento forestal. Del mismo modo menciona que: *“Los bosques ubicados dentro de las comunidades que se encuentren en trámite de reconocimiento, de titulación o de ampliación territorial son reconocidos por la ARFFS como unidades transitorias, hasta que se concluya con el respectivo proceso de titulación o de ampliación”.*

Al respecto, se está cumpliendo con el mandato e interpretación de la norma, puesto que los bosques al interior de las comunidades forman parte del ordenamiento forestal. Del mismo modo, aquellas comunidades que tienen bosques y se encuentran en trámite de reconocimiento de titulación o de ampliación territorial son reconocidos por la ARFFS como unidades transitorias.

Es importante señalar que tanto el Gobierno Regional de Ucayali como el de Loreto han elaborado cada uno el primer módulo de la zonificación forestal, los cuales fueron aprobados por el Ministerio del Ambiente según la Resolución Ministerial N° 142-2019-MINAM y la Resolución Ministerial N° 082-2020-MINAM, respectivamente.

Por su parte, el Gobierno Regional de San Martín, elaboró los tres módulos de la zonificación forestal, el cual fue aprobado por el Ministerio del Ambiente mediante la Resolución Ministerial N° 039-2020-MINAM.

3.2.2 Acceso y aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre

a Con relación a título habilitantes

La norma indica: *“Los títulos habilitantes otorgados a comunidades campesinas y comunidades nativas son actos administrativos otorgados por la autoridad forestal y de fauna silvestre, que les permite acceder, a través de planes de manejo, al aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, de fauna silvestre y los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre existentes en el territorio comunal”.*

“Los títulos habilitantes para el manejo de los recursos forestales son:

- *Permisos de aprovechamiento forestales para comunidades.*
- *Permiso de aprovechamiento forestal para comunidades poseionarias en proceso de reconocimiento, titulación o ampliación.*
- *Permiso para el aprovechamiento de los servicios de los ecosistemas forestales.*
- *Autorizaciones para extracción de plantas medicinales.*
- *Autorización para extracción de vegetación acuática emergente o ribereña.*
- *Autorización para extracción de especies arbustivas y herbáceas.”*

“El aprovechamiento de recursos forestales y de fauna silvestre con fines de subsistencia, autoconsumo y con fines domésticos, no requieren los títulos habilitantes antes mencionados”.

Al respecto, en este punto habría una confusión para las comunidades, puesto que según la norma la Declaración de Manejo (DEMA) no sería un título habilitante, sino sólo un tipo de plan de manejo como dice el Reglamento en el literal c) del artículo 46:

“Declaración de Manejo (DEMA): *Es el instrumento de planificación simplificada de corto o mediano plazo, aplicable para bajas intensidades de aprovechamiento con prácticas que no afectan de manera significativa la capacidad de recuperación del ecosistema o la especie bajo manejo. La DEMA debe incluir las prácticas silviculturales a realizar. Este instrumento corresponde al nivel bajo de planificación”.*

En tal sentido, considerando este enunciado, se indica que no debería estar sujeto a supervisión por el OSINFOR, ya que dicha entidad supervisa y fiscaliza títulos habilitantes. Sin embargo, en la práctica, la DEMA se administra y controla como si fuera un título habilitante. Por ello, es importante que se aclare formalmente mediante un documento de interpretación oficial y en espacios participativos con las comunidades y las autoridades competentes.

La norma también indica: *“Para el otorgamiento de los títulos habilitantes y actos administrativos, en tierras de comunidades campesinas y comunidades nativas, se reconoce su exclusividad en el uso y aprovechamiento de los recursos forestales y fauna silvestre. La autoridad competente asesora y asiste con carácter prioritario a dichas comunidades”.*

Con relación a lo indicado, para los miembros de la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre sí se estaría cumpliendo con este estipulado. No obstante, para algunos representantes de comunidades no se cumplen plenamente, ya que identifican que hay un privilegio para otorgar derechos a terceros como algunas concesiones forestales. En efecto, se han tenido algunos casos controversiales (superposición de derechos) que implicaban temas de redimensionamiento de áreas y la superposición con otros derechos de otorgamientos en los bosques de producción permanente.

b Condiciones para que las comunidades campesinas y comunidades nativas accedan a títulos habilitantes y actos administrativos

La norma indica: *“Las condiciones que deben cumplir las comunidades nativas y comunidades campesinas titulares para acceder a un título habilitante o acto administrativo, son las siguientes:*

- *Los integrantes de la Junta Directiva de la Comunidad Campesina o Comunidad Nativa no deben tener condena vigente vinculada a los delitos ambientales, contra la fe pública o contra el patrimonio, contra la administración pública, contra la salud pública, contra la libertad personal en la modalidad de trata de personas o contra el patrimonio cultural, la misma que es aplicable además al representante legal.*
- *Los integrantes de la Junta Directiva de la Comunidad Campesina o Comunidad Nativa no deben ser reincidentes de la comisión de los delitos señalados en el literal anterior.*
- *No figurar en el Registro Nacional de Infractores del SERFOR con sanción de inhabilitación, por haber incurrido en infracciones consideradas muy graves; la misma es aplicable además al representante legal y a los integrantes de la junta directiva.*
- *No haber sido titular de algún título habilitante caducado en un plazo máximo de un año anterior a la presentación de la solicitud para el otorgamiento del título habilitante.*
- *No estar impedido para contratar con el Estado”.*

Al respecto, no se tienen registros o manifestaciones que indiquen que no se esté cumpliendo con estas condiciones. Sin embargo, a diferencia de antes, ahora se incluye en las condiciones a todos los miembros de la junta directiva de las comunidades solicitantes del título habilitante, pero no queda claro cuáles son los mecanismos o filtros que están usando las ARFFS para el cumplimiento de estas condiciones. En cuanto a los delitos, estos son imputaciones que están dirigidas a las personas naturales no jurídicas. Asimismo, el otorgamiento de títulos habilitantes se dan en el marco de procesos administrativos y se brindan a las comunidades como personas jurídicas. Por otro lado, hay muchas comunidades sancionadas administrativamente por infracción a la legislación forestal, las cuales fueron multadas. Además, paralelamente, se les sigue procesos penales a los responsables legales (en su mayoría jefes de la comunidad) por presunta comisión de delitos en los periodos que estuvieron a cargo en la comunidad. No obstante, muchos de ellos ni siquiera fueron notificados y otros no saben de sus procesos, En todo caso, es una cuestión que debe abordarse detallando las responsabilidades personales y las responsabilidades de los miembros de las comunidades, tanto en los procesos administrativos como en procesos penales.

c Caducidad de los títulos habilitantes

La norma señala que el OSINFOR es la autoridad competente para declarar la caducidad de los títulos habilitantes o derechos contenidos en ellos. Constituyen **causales** de caducidad las siguientes:

- Información falsa en los planes de manejo a la ARFFS, siempre que esté en ejecución o hayan sido ejecutados.
- La extracción o movilización de recursos forestales y de fauna silvestre no autorizadas.
- El cambio no autorizado de uso de la tierra.
- Causar severos perjuicios que pongan en grave riesgo al ambiente y la biodiversidad, de acuerdo con la normativa vigente.
- El no pago por derecho de aprovechamiento (salvo que exista re financiamiento, fraccionamiento o suspensión de obligaciones).
- La realización de actividades distintas a las otorgadas en el título habilitante.
- El incumplimiento de los compromisos de inversión acordados para el otorgamiento del título habilitante.

d Extinción de títulos habilitantes

Las **causales** son: Aceptación de renuncia escrita; Resolución; Revocación; Rescisión; Declaración de nulidad; Caducidad. La extinción, no libera al titular del cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades administrativas, civiles y penales, que hubiera contraído.

Al respecto, en cuanto a los aportes recibidos, se menciona que se están cumpliendo estas prerrogativas, y que no existen dudas ni observaciones. Sólo hacen saber que el SERFOR aún no ha aprobado los lineamientos para la extinción de títulos habilitantes.

Con relación a los **encuentros y avistamientos con pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial**:

Al respecto, los titulares de títulos habilitantes de comunidades nativas colindantes a las reservas indican que no están presentando planes de contingencia, por lo tanto, las autoridades forestales tampoco están presentando estos planes de contingencia al Ministerio de Cultura. Asimismo, se sabe que en la región de Madre de Dios algunos titulares de concesiones forestales vienen elaborando y presentando el plan de contingencia a la ARFFS y al Ministerio de Cultura directamente. Por otro lado, otros manifiestan que sus planes de contingencia remitidos a la ARFFS no fueron elevados al Ministerio de Cultura, y que aquellos planes que sí fueron elevados aún no tienen respuesta hasta la fecha.

e Publicación de planes de manejo forestal y de fauna silvestre aprobados e informes

La norma dice: *"El SERFOR, las ARFFS y el OSINFOR, conforme a los lineamientos y formatos aprobados por el SERFOR en coordinación con el OSINFOR, publican y actualizan en el SNIFFS y en sus portales institucionales de transparencia la relación y el resumen del contenido de los planes de manejo aprobados, y los resultados de las supervisiones o verificaciones realizadas sobre la gestión de los derechos y obligaciones que conceden los títulos habilitantes en comunidades nativas y comunidades campesinas"*.

“Los planes de manejo e informes son documentos que contienen información de carácter público; el acceso a esta información está sujeto a lo establecido en la Ley y en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM”.

Al respecto, las ARFFS no estarían publicando el resumen del contenido ni los planes de manejo forestal y de fauna silvestre aprobados. Por su parte, el SERFOR aún no ha elaborado y aprobado los lineamientos y formatos requeridos para tal fin. Asimismo, el SERFOR tiene pendiente la implementación del módulo de control del SNIFFS donde también se deben publicar los resúmenes de los planes de manejo aprobados. Es importante reconocer que algunas ARFFS vienen publicando en sus portales institucionales los planes de manejo aprobados y los títulos habilitantes otorgados, mas no los resúmenes. Por su parte, el OSINFOR a través de su Sistema de Información Gerencial (SIGO), vienen publicando los resultados de supervisiones sobre el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre.

f Inspecciones oculares de planes de manejo

En resumen, la norma nos dice que las ARFFS realizan inspecciones a los planes de manejo aprobados. Asimismo, se indica que cuando el plan de manejo contemple el aprovechamiento de especies forestales listadas en los Apéndices de la CITES, las inspecciones oculares deben ser obligatorias y previas a la aprobación del plan de manejo. Dichas inspecciones deben ser realizadas por la ARFFS conjuntamente con la Autoridad Administrativa CITES, debiendo la ARFFS observar lo previsto en el Decreto Legislativo N° 1085 y su Reglamento a fin que el OSINFOR determine su participación o no en las inspecciones oculares programadas. De esta manera, respecto de lo señalado, este mandato se viene cumpliendo, no habiendo mayores observaciones y aportes.

g Informe de ejecución del plan de manejo

La norma señala que: *“El Informe de ejecución del plan de manejo se presenta a la ARFFS y al OSINFOR, dentro de los 45 días calendario de culminado el periodo operativo; es suscrito por el titular del título habilitante y el regente forestal o fauna, el informe tiene carácter de declaración jurada. En caso incluya especies consideradas en los Apéndices CITES, la ARFFS, en un plazo máximo de 15 días hábiles de recibido el informe, remite una copia al SERFOR, en función de cada modalidad de aprovechamiento, el SERFOR aprueba los formatos de los informes de ejecución, en coordinación con el OSINFOR y la ARFFS”.*

Al respecto, la mayoría de las comunidades nativas titulares de títulos habilitantes que realizan el aprovechamiento con Declaración de Manejo (DEMA) no están cumpliendo con la presentación de estos informes, debido a que no saben elaborarlos, desconocen que tienen que presentarlos y/o porque no tienen la necesidad de presentarlos. Las comunidades que están cumpliendo con presentar el informe de ejecución a la ARFFS son los que tienen permisos del nivel de aprovechamiento medio y alto, previo a la aprobación del plan operativo de la siguiente parcela de corta.

Asimismo, se sabe que a la fecha el SERFOR aún no aprobó los formatos para la elaboración de informes de ejecución del plan de manejo según el nivel de aprovechamiento.

h Planes de manejo consolidados

La norma indica: *“Dos o más comunidades campesinas o comunidades nativas titulares de una misma modalidad de acceso, colindantes o con solución de continuidad, pueden realizar el manejo y aprovechamiento forestal y de fauna silvestre, a través de un plan de manejo consolidado. Para efectos de la administración, control, supervisión y fiscalización, las áreas bajo plan de manejo consolidado se consideran como un solo título habilitante, teniendo sus titulares responsabilidad solidaria”.*

“Para la elaboración del plan de manejo consolidado son de aplicación los lineamientos del Plan de Manejo Forestal o de Fauna Silvestre. Todos los planes de manejo consolidados deberán ser suscritos por un regente forestal o de fauna silvestre, según corresponda”.

Al respecto, no se tiene registros de que alguna comunidad haya presentado un plan de manejo consolidado. Además, es importante señalar que esta es una opción que se les concede a las comunidades, mas no es obligatoria su presentación. Por otro lado, se viene aplicando los lineamientos, aprobados por el SERFOR, para la elaboración de planes de manejo.

i Respeto a la regencia en comunidades campesinas y comunidades nativas

La norma indica: *“La regencia es una licencia otorgada por el SERFOR a los profesionales que elaboran, suscriben e implementan los planes de manejo en títulos habilitantes. Todos los títulos habilitantes deben contar obligatoriamente con un regente, a excepción de aquellos que se implementan a través de Declaración de Manejo”.*

“El regente es responsable de forma personal y de manera solidaria con el titular del título habilitante por la veracidad del contenido del plan de manejo y de las acciones para su implementación”.

“En el caso de contratar los servicios de un regente a través de una persona jurídica, ambos son responsables del buen ejercicio de la función, alcanzándole responsabilidad administrativa, civil y penal, respectivamente. La persona es tercero civilmente responsable por los daños y perjuicios que se pudieran generar. El SERFOR aprueba los lineamientos para el ejercicio de la regencia en comunidades campesinas y comunidades nativas, así como para el otorgamiento de la licencia para el regente”.

“El regente, designado mediante acuerdo de la asamblea comunal, debe contar con licencia vigente. De ser necesario, la comunidad requiere la participación de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios”.

Lo mencionado por la norma sí se viene implementando, pero de manera parcial. Así, uno de los aspectos críticos en dicha implementación es el cumplimiento de pago por el servicio de regencia, puesto que las comunidades no tienen la capacidad financiera para cubrir a priori los costos que involucra contar con los servicios de regencia de modo permanente. Por ello, son los empresarios (encargados del aprovechamiento forestal), por lo general, quienes acuerdan y pagan a los regentes directamente, convirtiéndose, en la práctica, en sus empleadores. Se tienen casos donde sólo se estarían demandando los servicios

de regencia en la parte inicial para elaborar y suscribir planes de manejo, mas no así para su implementación, incumpliendo lo que indica la norma. Existen algunos casos en los cuales algunas comunidades cambian de regentes en la implementación del permiso forestal y no están comunicando a la autoridad competente. Muy por el contrario, buscan un regente diferente para elaborar y suscribir el informe de ejecución, por lo que hace falta que en la suscripción de los contratos del servicio de regencia se deba especificar el periodo de regencia y las actividades a desarrollarse.

Se sabe de algunos casos en los cuales las asambleas comunales no conocen de las acciones que vienen desarrollando las regencias. Así, muchas veces los empresarios vienen tomando decisiones unilateralmente con los regentes; es decir, se estaría considerando sólo para cumplir con las exigencias administrativas, mas no por el propósito de la norma. Por ende, sería conveniente que el SERFOR realice el seguimiento, monitoreo, supervisión y fiscalización del ejercicio de la regencia de forma permanente, en caso de encontrar irregularidades investigar y sancionar. Si se demuestra que, por alguna causal entre ellas, hay incumplimiento de pago por el servicio de regencia, este debería quedar exceptuada de cualquier responsabilidad, debiendo sancionar a los responsables. Para ello, se esperaría que el regente notifique oportunamente su situación contractual a la autoridad y se exceptúe de responsabilidad.

j Con relación a los especialistas forestales y de fauna silvestre

La norma indica: *“Las personas naturales especializadas en temas vinculados a los recursos forestales y/o de fauna silvestre requieren de Licencia para ejercer como especialistas para realizar actividades tales como la identificación taxonómica de especies de flora y/o fauna silvestre, identificación de especímenes, productos transformados, evaluación de rendimiento de madera rolliza a madera aserrada, entre otros que determine el SERFOR”.*

“Otorgada la licencia por el SERFOR, esta autoridad la inscribe de oficio en el Registro Nacional de Especialistas. Son de aplicación a los especialistas lo previsto en el Título V, según corresponda, y los lineamientos aprobados por el SERFOR”.

Al respecto, se recibieron sugerencias de que sería importante que el SERFOR determine qué otras actividades pueden realizar los especialistas forestales y de fauna silvestre, conforme lo establece el artículo. Por otro lado, hasta la fecha el SERFOR no ha aprobado los lineamientos para la inscripción de especialistas en el Registro Nacional de Especialistas. Sin embargo, esta limitación no ha impedido que el SERFOR deje de resolver las solicitudes de licencia para ejercer como especialista, por lo que viene otorgando dichas licencias sin la necesidad contar con dichos lineamientos.

k Respecto al manejo forestal en comunidades nativas

En resumen, la norma menciona lo siguiente:

- *“El plan de manejo es el instrumento de gestión forestal que constituye la herramienta dinámica y flexible para la implementación, seguimiento y control de las actividades de manejo forestal, orientado a lograr la sostenibilidad del ecosistema.*
- *Es formulado teniendo en consideración el ordenamiento interno determinado por la comunidad.*

- Tiene carácter de declaración jurada, y su veracidad es responsabilidad de la comunidad y el regente.
- La ARFFS establece el periodo o fechas de presentación de los Planes de Manejo Forestal. Los plazos pueden ser de aplicación departamental o de cada UGFFS.
- La ARFFS aprueba los planes de manejo dentro de un plazo máximo de 90 días calendario después de su presentación.
- La ARFFS debe remitir la copia del plan de manejo aprobado a la comunidad y la resolución correspondiente al SERFOR y al OSINFOR, para su publicación en el portal institucional”.

Al respecto, las ARFFS no habrían cumplido aún con establecer el periodo o fechas de presentación de los Planes de Manejo Forestal. En efecto, vienen otorgando permisos de aprovechamiento forestal en cualquier periodo del año de acuerdo a las fechas de presentación de las solicitudes. Es importante señalar que el año operativo es de treientos sesenta y cinco días calendarios (que abarca días lluviosos y secos) y que los planes operativos y Declaraciones de Manejo (DEMA) tienen una vigencia de uno a tres años operativos.

Por otro lado, algunas ARFFS estarían aprobando los planes de manejo dentro de los 90 días, mayormente para el aprovechamiento productos forestales no maderables. Sin embargo, la mayoría de las ARFFS no estarían cumpliendo en aprobar los planes de manejo en dicho plazo para el aprovechamiento de productos maderables, lo cual la demora se podría atribuir al retraso en la ejecución de inspecciones oculares por parte de la ARFFS o de la Autoridad Administrativa CITES, en los casos que incluyan especies CITES, debido a la falta de personal o presupuesto.

1 Con relación a las escalas o niveles de aprovechamiento forestal comercial

En resumen, la norma señala que se tienen 3 niveles:

Nivel alto

- Aplica a operaciones en áreas grandes o altas intensidades de aprovechamiento de productos forestales maderables.
- Alto nivel de mecanización, se realizan en periodos continuos durante el año operativo.
- No aplica a permisos en comunidades para productos diferentes a la madera.

Nivel medio

- Áreas de tamaño mediano o volúmenes medianos de aprovechamiento de productos forestales maderables, que implica un nivel de mecanización intermedio y que se realizan en periodos no continuos durante el año operativo.
- Este nivel también aplica a permisos en comunidades para productos diferentes a la madera.

Nivel bajo

- Aplica a operaciones que se realizan en áreas pequeñas o con bajas intensidades de aprovechamiento de productos maderables y productos diferentes de la madera; es realizado bajo la conducción directa de la comunidad.
- Son implementadas a través de Declaraciones de Manejo.

Con relación a las **Declaración de Manejo (DEMA)**, la norma indica que: “Es el instrumento de planificación simplificada de corto o mediano plazo, aplicable para bajas intensidades de aprovechamiento con prácticas que no afectan de manera significativa la capacidad de recuperación del ecosistema o la especie bajo manejo. La DEMA debe incluir las prácticas silviculturales a realizar. Este instrumento corresponde al nivel bajo de planificación”.

“Todos los planes de manejo deberán ser suscritos por un regente forestal, a excepción del DEMA”.

“Toda comunidad que cuente con un título habilitante, puede realizar el manejo y aprovechamiento de recursos forestales y de fauna silvestre, y aprovechamiento de servicios ecosistémicos de manera complementaria, siempre y cuando no se desnaturalice el objeto principal del título habilitante y se incluya en el Plan de Manejo Forestal. En caso esta actividad no se haya considerado en el plan de manejo, corresponde que el titular efectúe su reformulación”.

“Los planes de manejo se reformulan a propuesta de parte o como resultado de las acciones de control, supervisión, fiscalización, monitoreo o medidas correctivas de la autoridad competente, según las disposiciones aprobados por el SERFOR para tal fin”.

Al respecto, no se obtuvo mayores comentarios referido a los conceptos de niveles de aprovechamiento. Sin embargo, con relación a las DEMA, este es uno de los tipos de planes de manejo preferido por las comunidades por su característica “simplificada” comparado con otros, pero que, en la práctica, según algunos técnicos de las organizaciones indígenas, implica una complicada elaboración, ya que ha perdido su naturaleza inicial simple. Así, las comunidades no están en capacidad de hacerlo directamente, por lo que demandan de profesionales por las exigencias técnicas para su elaboración, los cuales tienen costo, por lo que se ven obligados a acudir a los empresarios para que cooperen con la contratación de profesionales para hacerlo, dejando así la opción que el aprovechamiento ya no sea directamente por las comunidades, sino con la participación de terceros, no necesariamente con fines de subsistencia, sino con fines comerciales e, incluso, haciendo uso de maquinaria, incumpléndose así lo señalado por la norma.

m Respecto a los lineamientos técnicos para el Plan de Manejo Forestal en Comunidades

La norma indica: *“El SERFOR aprueba los lineamientos técnicos para la elaboración de cada tipo de planes de manejo forestal. Los lineamientos son elaborados con la participación de la ARFFS, OSINFOR, Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego (DGAAA), la Autoridad Científica CITES y otros actores relacionados (...)”.*

Al respecto, se está cumpliendo de manera parcial lo que indica la norma, dado que el SERFOR ha aprobado los lineamientos para la elaboración de la DEMA y el Plan de Manejo Forestal Intermedio (PMFI), mas no para el Plan General de Manejo Forestal (PGMF) y el Plan Operativo para Permisos de Aprovechamiento Forestal en comunidades nativas y comunidades campesinas, por lo que los regentes vienen aplicando lo indicado en la Resolución Jefatural N° 232-2006-INRENA, la cual aprueba los términos de referencia para la formulación de los PGMF y planes operativos conforme lo establece la Primera Disposición

Complementaria Transitoria, del Reglamento de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Campesinas aprobado mediante D.S. N° 021-2015-MINAGRI.

Por otro lado, algunos regentes manifiestan que el OSINFOR está objetando y observando constantemente a la ARFFS Ucayali por el uso de dicha Resolución Jefatural, indicando que se debió utilizar la Directiva N° 029-2007-INRENA-IFFS, aprobado mediante la Resolución de Intendencia N° 103-2007-INRENA-IFFS para la aprobación de los permisos vigentes. De esta manera, estaría existiendo una discordancia en la interpretación y aplicación de las normas, lo cual podría llevar a que OSINFOR notifique a los organismos de control como la Contraloría por incumplimiento de la norma, recayendo en responsabilidad funcional. Por ello, urge la necesidad de una interpretación oficial.

n Respecto al aprovechamiento forestal en comunidades campesinas y comunidades nativas

La norma indica: *“La adecuada implementación del aprovechamiento forestal garantiza la reducción del impacto ambiental y el incremento del rendimiento de los productos obtenidos, contribuyendo a la seguridad alimentaria de las poblaciones más vulnerables”.*

“El SERFOR, en coordinación con las ARFFS, gobiernos locales, universidades, la Autoridad Científica CITES y otros actores relacionados, aprueba los lineamientos para el aprovechamiento forestal, de acuerdo a: Intensidad máxima de aprovechamiento, ciclo de recuperación, tamaño y abundancia mínima de individuos seleccionados para el aprovechamiento comercial”.

“El SERFOR, en coordinación con las ARFFS, elabora una Guía para el Aprovechamiento de Impacto Reducido, que las comunidades campesinas y comunidades nativas titulares de títulos habilitantes deben considerar para la implementación de Planes de Manejo Forestal, una vez que la guía sea aprobada”.

Al respecto, el SERFOR aprobó los lineamientos para la elaboración de la DEMA y el PMFI para el aprovechamiento forestal en baja y mediana escala. De esta manera, se establece la intensidad máxima de aprovechamiento. Sin embargo, aún no ha sido aprobada la Guía para el Aprovechamiento de Impacto Reducido, la cual debe ser considerada en el aprovechamiento forestal por los titulares de títulos habilitantes de permisos de aprovechamiento forestal en bosques de tierras de comunidades.

o Respecto a manejo forestal de los bosques secundarios

La norma indica: *“El manejo forestal en bosques secundarios, ubicados en tierras de comunidades campesinas o comunidades nativas, es un componente dinámico de los paisajes de mosaicos productivos y representa un nicho ideal para la producción de madera en sistemas de ciclo corto y el aprovechamiento de productos forestales no maderables”.*

“En los bosques secundarios se promueve el crecimiento de especies forestales de rápido crecimiento mediante el manejo de la regeneración natural y el enriquecimiento”.

“El SERFOR, con la participación de las ARFFS, entidades de investigación y actores relacionados al tema, establece y aprueba los lineamientos para el aprovechamiento en los bosques secundarios”.

Al respecto, el SERFOR aún no aprobó los lineamientos para el aprovechamiento en los bosques secundarios, el cual ya fue elaborado y se encuentra en etapa de socialización.

p **Respecto a los permisos de aprovechamiento forestal en comunidades nativas y comunidades campesinas poseionarias en proceso de reconocimiento, titulación o ampliación**

La norma indica: *“La ARFFS otorga permisos de aprovechamiento forestal a favor de comunidades nativas y comunidades campesinas poseionarias en proceso de reconocimiento, titulación o ampliación, cuando sea realizado bajo la modalidad de conducción directa, de acuerdo con los requisitos y el procedimiento (...). Este procedimiento deberá implementarse de manera coordinada con la autoridad regional en materia de saneamiento físico legal de la propiedad agraria”.*

“Este permiso solo es aplicable para el nivel bajo de planificación, tiene carácter provisional, una vigencia de uno a tres años, y no genera precedente para el reconocimiento de derechos de propiedad sobre la tierra”.

“Previamente al otorgamiento del permiso, la ARFFS debe verificar que el área solicitada no se encuentra superpuesto total o parcialmente con otra solicitud de reconocimiento, titulación, cesión en uso o goce de un título habilitante forestal o de fauna silvestre. Asimismo, debe realizar una inspección ocular del área para verificar la inexistencia de conflictos que hagan inviable el aprovechamiento de los recursos solicitados en el área”.

“Ello se realiza sin perjuicio de lo establecido en la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley y de conformidad con la Décima Disposición Complementaria Final de la misma”.

Al respecto, sí se estaría cumpliendo la norma, puesto que no hubo mayor objeción o mensajes que indicaran lo contrario. Sin embargo, existen casos en los cuales los expedientes de solicitud han sido observados, ya que requieren opiniones técnicas de otras instancias diferentes a la que otorgan el título habilitante, por lo que es necesario encontrar una unidad de criterios de abordaje entre las mismas como autoridad única que representa al Estado peruano. Por otro lado, los solicitantes deben conocer las normas y los procedimientos internos de las instancias implicadas oportunamente para evitar observaciones.

q **Con relación a la autorización para la extracción comercial de plantas medicinales, especies arbustivas y herbáceas, vegetación acuática emergente y ribereña, y otros tipos de vegetación silvestre en tierras de comunidades campesinas y comunidades nativas**

La norma indica: *“El aprovechamiento comercial de plantas medicinales, herbáceas y vegetación acuática emergente y ribereña en comunidades nativas y comunidades campesinas, se realiza mediante autorizaciones otorgadas por la ARFFS. En el caso de especies amenazadas o incluidas en los Apéndices de las*

CITES, la autorización es otorgada por el SERFOR de acuerdo a lo señalado en el artículo 70 de la ley. En ambos casos, la autorización se otorga en un plazo de treinta días hábiles”.

“La ARFFS establece el volumen máximo de extracción de estas especies por cada UGFFS, considerando el inventario de plantas medicinales elaborado por el MINSA en el marco de sus competencias y/o la información técnica o científica que permita determinar la sostenibilidad del aprovechamiento. En el caso de especies amenazadas los volúmenes son establecidos por la ARFFS, en coordinación con el SERFOR”.

“Cuando el recurso se encuentre en humedales u otros espejos o cuerpos de agua, y franjas marginales, se deberá coordinar con la autoridad del agua competente, conforme a lo descrito en el artículo 62 de la ley”.

Al respecto, dicha norma se estaría cumpliendo parcialmente, puesto que las ARFFS vienen otorgando autorizaciones a comunidades nativas y campesinas, pero algunas veces fuera del plazo establecido. Además, por su parte, las ARFFS aún no han establecido el volumen máximo de extracción de plantas medicinales y especies amenazadas por cada Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS) debido a que los gobiernos regionales todavía no han creado en su jurisdicción las UGFFS.

r **Respecto a la responsabilidad solidaria de terceros en el aprovechamiento de recursos forestales en comunidades**

La norma indica: *“Cuando exista un contrato suscrito entre una comunidad campesina o una comunidad nativa y un tercero para el aprovechamiento de los recursos forestales, el tercero es responsable solidario respecto de las obligaciones o los compromisos asumidos en dicho contrato, en el marco de lo dispuesto en el artículo 83 de la ley”.*

“El contrato suscrito por la comunidad campesina o comunidad nativa y el tercero debe tener las firmas legalizadas de las partes, ante notario o juez de paz, según corresponda, conforme a la Ley N° 29824, Ley de Justifica de Paz. Todo contrato con terceros debe ser alcanzado a la ARFFS en copia legalizada”.

Al respecto, dicha norma sí se viene implementando, puesto que el OSINFOR viene sancionando con multa a las comunidades, teniendo como responsables solidarios a los terceros. Asimismo, los contratos firmados con terceros han sido alcanzados a la ARFFS. Por otro lado, existen comunidades que permiten que terceros tramiten los permisos y/o realicen el aprovechamiento forestal al amparo de sus permisos y planes de manejo forestal aprobados sin que necesariamente se haya firmado contrato alguno.

s **Respecto al aprovechamiento de productos forestales con fines de autoconsumo, subsistencia y uso doméstico por las comunidades campesinas y comunidades nativas**

La norma indica: *“El aprovechamiento de productos forestales maderables y no maderables, con fines de autoconsumo, subsistencia y uso doméstico por las comunidades nativas y comunidades campesinas, es realizado por los miembros que figuran en los padrones comunales, con la finalidad de suplir necesidades básicas de manera individual o familiar, sin fines comerciales”.*

"Este aprovechamiento no requiere permiso o autorización y debe estar sustentado por acta de acuerdos de la asamblea comunal, los cuales deben considerar especies, cantidades u otra información vinculada al aprovechamiento que no ponga en riesgo las especies y la supervivencia de las comunidades que dependen de estas".

"Las UTMFC, a solicitud de las comunidades, brindan asistencia técnica en la determinación de las especies, cantidades, métodos, épocas, lugares u otra información vinculada al aprovechamiento.

Para efectos del transporte fuera del ámbito de la comunidad de productos forestales diferentes a la madera con estos fines, se deberá contar con una declaración jurada suscrita por el presidente o la máxima autoridad reconocida por la comunidad, bajo responsabilidad. Esta declaración debe contener información sobre especies, cantidades, comunidad de procedencia, datos de identificación del miembro de la comunidad que transporta el producto, destino y fines de transporte".

"Están exonerados del pago por derecho de aprovechamiento los recursos forestales y de fauna silvestre extraídos con fines de uso doméstico, autoconsumo o subsistencia".

Al respecto, las comunidades vienen aprovechando productos forestales con fines de autoconsumo, subsistencia y uso doméstico sin el permiso o autorización de aprovechamiento forestal y sin realizar pago alguno al Estado. Sin embargo, la mayoría de las comunidades vienen aprovechando productos forestales para dichos fines sin haberlos sustentado con acta de acuerdo de la asamblea comunal.

En efecto, según algunos técnicos indígenas, la ARFFS no estaría brindando asistencia técnica a las comunidades en la determinación de las especies, cantidades, métodos, épocas, lugares u otra información vinculada al aprovechamiento de productos forestales con fines de autoconsumo, subsistencia y uso doméstico. Esta situación puede deberse a la falta de creación de las UTMFC por parte de las ARFFS.

t Respecto al acceso a regímenes promocionales

La norma indica: *"Las comunidades nativas y comunidades campesinas, en su condición de titular de título habilitante, pueden acceder a los regímenes promocionales que se establezca para el descuento en el pago del derecho de aprovechamiento".*

Al respecto, no se tienen registros de comunidades que hayan solicitado esta posibilidad. Inclusive el SERFOR aún no aprueba los lineamientos para el otorgamiento de los niveles de descuentos para el pago del derecho de aprovechamiento establecidos en el artículo 126.

3.2.3 Fortalecimiento de capacidades

En resumen, la norma señala:

- La **ARFFS** elabora e implementa, de manera coordinada con los diferentes niveles de gobierno y organizaciones representativas de los pueblos indígenas, **programas de fortalecimiento de capacidades** dirigidas a las comunidades y sus organizaciones con el objetivo de mejorar la gestión integral de los ecosistemas forestales y fauna silvestre, bajo el enfoque del manejo forestal comunitario.
- El **SERFOR** incorpora, en sus distintas direcciones, **especialistas en manejo forestal comunitario** con experiencia en el trabajo con comunidades nativas, comunidades campesinas y pueblos indígenas u originarios.
- La **ARFFS**, a través de las UTMFC, asiste a las comunidades que lo solicitan, en el proceso de contratación con terceros, pudiendo contar con la participación de las organizaciones representativas. Esta **asistencia se brinda de manera previa a la suscripción del contrato y a título gratuito**.
- El **SERFOR**, en coordinación con las **ARFFS**, **el Ministerio de Cultura** y las organizaciones representativas, aprueba los **modelos de contratos** que contengan condiciones mínimas, los cuales pueden ser considerados en el proceso de contratación entre comunidades y terceros.
- El **SERFOR**, en coordinación con el **Ministerio de Educación**, **el Ministerio de Cultura**, **el Ministerio del Ambiente**, **los gobiernos regionales**, y con la participación de las organizaciones representativas de pueblos indígenas u originarios, implementa y **desarrolla programas y otras iniciativas interculturales para la formación técnica y profesional** en materia forestal y de fauna silvestre, en beneficio de las comunidades.

Al respecto, dicha norma se estaría cumpliendo parcialmente. Las ARFFS, con el apoyo del SERFOR, el OSINFOR y algunas ONG que implementan proyectos, vienen realizando capacitaciones a las comunidades en algunos de los temas señalados en la norma como: marco normativo, planes de manejo forestal, manejo forestal comunitario y transformación de productos forestales. Asimismo, vienen brindando capacitaciones a las comunidades para el reconocimiento de los Comités de Vigilancia y Control Forestal Comunitario para el registro de plantaciones forestales y el llenado del libro de operaciones de títulos habilitantes.

En la gestión del SINAFOR estaría pendiente abordar iniciativas orientadas a fortalecer las capacidades de las comunidades y la implementación de las UTMFC, las cuales son instancias que serían las encargadas de brindar directamente la capacitación y asistencia técnica a las comunidades. Asimismo, queda pendiente que el SERFOR incorpore en sus distintas direcciones a especialistas en manejo forestal comunitario, puesto que sólo algunas direcciones estarían contando con ello.

Asimismo, se tiene conocimiento de que el SERFOR ha conformado un equipo de trabajo permanente para la atención de temas referidos a los pueblos indígenas y amazónicos, y al manejo forestal comunitario, teniendo aún un déficit de especialistas en este último.

El SERFOR, mediante la Resolución Directoral Ejecutiva N° 134-2017-SERFOR/DE aprobó tres modelos de contratos entre comunidades nativas o campesinas con terceros para el aprovechamiento forestal. Con relación a la coordinación entre ministerios, gobiernos regionales y organizaciones indígenas para desarrollar programas y otras iniciativas interculturales orientadas a la formación técnica y profesional en materia forestal y de fauna silvestre, esta no estaría pendiente por desarrollar.

Respecto a la asistencia técnica a las comunidades, el SERFOR, en el marco del fortalecimiento del manejo forestal comunitario, viene desarrollando actividades de fortalecimiento de capacidades mediante talleres de capacitación a líderes comunales y autoridades regionales sobre la aplicación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Sin embargo, aún queda por fortalecer los esfuerzos de articulación con los gobiernos regionales para establecer actividades conjuntas para la mejora en la gestión forestal y de fauna silvestre.

El SERFOR, en el marco del el Proyecto de Conservación de Bosques Indígenas de Ucayali, aprobado por la Iniciativa Internacional del Clima (IKI) como parte de la cooperación internacional promovido por Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), viene implementando el Programa Intercultural de Formación para Formadores en Manejo Forestal Comunitario (PIFFMFC) con el fin de contribuir en el desarrollo y fortalecimiento de capacidades técnicas en comunidades indígenas respecto al manejo y gestión sostenible de los recursos del bosque. Dicho programa viene desarrollándose de manera conjunta con las organizaciones indígenas de Ucayali y está dirigida a los miembros de las comunidades nativas que participan en la gestión de los bosques y que requieren formadores/as indígenas en manejo forestal comunitario.

a Con relación al acceso al conocimiento colectivo

La norma indica: "Los estudios con fines científicos que involucren acceder al conocimiento colectivo, sobre las propiedades, usos y características de la flora y fauna silvestre, deben contar con el consentimiento informado previo y por escrito de la comunidad, respaldado en acta que contenga el acuerdo de asamblea comunal, según sus estatutos".

"El acceso a los conocimientos colectivos con fines de aplicación comercial debe contar con el consentimiento informado previo y por escrito de la comunidad y cumplir además con lo establecido en la Ley N° 27811, ley que establece el Régimen de Protección de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los Recursos Biológicos, y otras normas vinculantes".

"El SERFOR o la ARFFS, según corresponda, implementan un registro de autorizaciones o permisos de estudios con fines científicos que involucren acceder al conocimiento colectivo. El registro considerará los nombres de los miembros de la comunidad como autores de las investigaciones que desarrollen".

Al respecto, se sabe que el SERFOR viene cumpliendo lo señalado por la norma. Sin embargo, existe la solicitud de intensificar la promoción de protección de la información de los conocimientos colectivos y la puesta en valor de estos conocimientos. El artículo 78º de la Ley N° 29763 reconoce los conocimientos tradicionales asociados al manejo forestal y de fauna silvestre; declara promover su inclusión en las normas técnicas que regulan el manejo forestal y de fauna silvestre, así como registrar dichos conocimientos por parte del SERFOR y de las ARFFS. En ese sentido, habría que trabajar más en lo descrito como, por ejemplo, establecer salvaguardas o asegurar mecanismos de cumplimiento.

3.2.4 Transporte y comercialización

a Respeto a la acreditación del origen legal productos y subproductos forestales y de fauna silvestre

La norma indica: *“Toda persona natural o jurídica, incluyendo a las entidades estatales de conformidad al principio 10 de la ley; que adquiera, transporte, transforme, almacene o comercialice especímenes, productos o subproductos forestales y de fauna silvestre, en estado natural o con transformación primaria, está obligada a sustentar la procedencia legal de los mismos, a través de:*

- a.** Guías de transporte
- b.** Autorización con fines científicos
- c.** Guía de Remisión
- d.** Documentos de importación o reexportación”

“Se acredita el origen legal con la verificación de estos documentos y la información contenida en el SNIFFS, en los registros relacionados a las actividades forestales y de fauna silvestre, en la identificación y codificación de especímenes, en el libro de operación y el informe de ejecución forestal o de fauna silvestre, así como los resultados de las inspecciones en campo, centros de transformación primaria, lugares de acopio, depósitos y centro de comercialización”.

Al respecto, la norma es clara. Como se mencionó, el SNIFFS aún no está en pleno funcionamiento. Además, existirían otros aspectos diferentes a la norma que estarían limitando que todo producto en circulación tenga sustentado su origen legal, lo cual se relaciona con el ejercicio de hacer cumplir la ley.

b Respeto a la trazabilidad y marcado de tocones y trozas.

La norma indica: *“La trazabilidad comprende mecanismos y procedimientos preestablecidos que permiten rastrear (históricamente) la ubicación y la trayectoria desde el origen, de los productos forestales y de fauna silvestre, y productos derivados de los mismos, a lo largo de la cadena de producción forestal o de fauna silvestre, utilizando para ello diversas herramientas. El SERFOR establece los instrumentos que permiten asegurar la trazabilidad de los productos forestales y de fauna silvestre, desde su origen en cada una de las etapas productivas”.*

“En el caso de la transformación secundaria, el SERFOR con opinión previa y en coordinación con el Ministerio de la Producción formula e implementa mecanismos de trazabilidad”.

Al respecto, sí se estaría cumpliendo lo mencionado por la norma. En efecto, el SERFOR, mediante la Resolución Directoral Ejecutiva N° 230-2019-MINAGRI-SERFOR-DE, aprobó el documento técnico denominado “Trazabilidad de los Recursos Forestales Maderables”. Del mismo modo, aprobó los formatos del libro de operaciones de títulos habilitante, el libro de operaciones de plantas de transformación primaria, así como las instrucciones para su uso y registro. Así, estos libros son algunos de los instrumentos que permitirán asegurar la trazabilidad de los productos forestales.

Con relación al **mercado de tocones y trozas**, la norma indica: *“Es obligación de las comunidades campesinas y comunidades nativas titulares de título habilitante, el mercado de tocones y trozas que provengan de títulos habilitantes, con los códigos proporcionados por la ARFFS y mecanismos contemplados en el SNIFFS, conforme a los lineamientos que aprueba el SERFOR”.*

“Los tocones y trozas provenientes de plantaciones forestales no requieren el mercado antes mencionado”.

Al respecto, lo descrito es una cuestión que aún está pendiente de implementarse plenamente. En efecto, como se mencionó anteriormente, el SERFOR todavía no ha implementado el módulo de control del SNIFFS y no ha aprobado los lineamientos para el mercado de tocones y trozas.

3.2.5 Promoción y certificación forestal

a Respetto a la promoción del manejo forestal comunitario.

La norma indica: *“El SERFOR, las ARFFS y los gobiernos locales, en el ámbito de sus competencias, impulsan el manejo forestal comunitario a nivel nacional con participación de las organizaciones representativas, las comunidades campesinas y las comunidades nativas, considerando:*

- a. El fortalecimiento de las capacidades de los miembros de las comunidades para el manejo técnico de los bosques y para la gestión empresarial, a fin de ampliar y diversificar sus oportunidades de manejo de los recursos forestales y de fauna silvestre, y la generación de productos con valor agregado.*
- b. La promoción de iniciativas empresariales y de autogestión, a partir de conocimientos y prácticas ancestrales de las comunidades nativas y campesinas, articulándolos a las cadenas de valor y a los mercados nacionales e internacionales y promoviendo la participación de las mujeres indígenas.*
- c. La participación del sector privado para la articulación de alianzas con las comunidades, en el marco del desarrollo de condiciones para favorecer la distribución equitativa de beneficios, a fin de desarrollar el manejo forestal sostenible en sus áreas y propiciar el desarrollo de proyectos integrales. Se contará con el acompañamiento de las organizaciones representativas, a solicitud de las comunidades que así lo requieran.*
- d. La promoción de la certificación forestal voluntaria en áreas de comunidades nativas y campesinas, a solicitud de la comunidad.*
- e. La promoción y el fortalecimiento de la asociatividad para el desarrollo de iniciativas empresariales, articulando a las cadenas productivas con enfoque de género”.*

Al respecto, lo indicado se estaría cumpliendo parcialmente, puesto que el SERFOR y la mayoría de las ARFFS vienen impulsando el manejo forestal comunitario considerando el fortalecimiento de capacidades de los miembros de las comunidades para el manejo técnico de los bosques. Sin embargo, aún hay necesidad de intensificar con esfuerzos integrales para impulsar el manejo forestal comunitario mediante la ejecución de las actividades señaladas en los literales b), c), d) y e).

b Respeto a la certificación forestal voluntaria.

La norma indica: *“El SERFOR fomenta la certificación forestal, con el fin de promover el manejo forestal sostenible, la legalidad del aprovechamiento y facilitar el ingreso de productos forestales a nichos de mercado específicos, nacionales e internacionales.*

Para el acceso a los beneficios e incentivos por certificación forestal voluntaria, se debe acreditar alguno de los siguientes tipos de certificación:

- a.** *Certificación de Manejo Forestal.*
- b.** *Certificación de la Cadena de Custodia.*
- c.** *Certificación de Madera Controlada.*
- d.** *Otros tipos de certificación reconocidos por el SERFOR”.*

“El SERFOR aprueba los niveles de descuento en el pago del derecho de aprovechamiento, la ejecución, el procedimiento y la aplicación mediante lineamientos”.

Al respecto, el SERFOR a través de su portal web institucional viene fomentando y reconociendo la certificación forestal voluntaria con el fin de promover el manejo forestal sostenible, la legalidad del aprovechamiento y el comercio de madera. No obstante, todavía no ha aprobado los lineamientos para la aplicación de los niveles de descuentos en el pago del derecho de aprovechamiento, la ejecución, el procedimiento y la aplicación del descuento respectivo.

3.2.6 Control y vigilancia

a Respeto a Comités de Vigilancia y Control Forestal Comunitario.

La norma indica: *“La ARFFS reconoce a los Comités de Vigilancia y Control Forestal Comunitario u otras formas de organización comunal similares, como responsables del monitoreo, vigilancia y control de recursos forestales y de fauna silvestre al interior de las comunidades, aptos para el desarrollo de las facultades descritas en el artículo 148 de la ley, a aquellos que cumplan con la presentación de los siguientes requisitos:*

- a.** *Acta de asamblea comunal donde figure el acuerdo de creación del comité, u otra forma de organización comunal existente, sus funciones, la designación del representante y la relación de los miembros que lo integran.*
- b.** *Organización del comité.*
- c.** *Documento que acredite el área titulada o bajo cesión en uso donde el comité u otra forma de organización comunal ejercerá sus funciones como custodios del patrimonio forestal y de fauna silvestre. Para el caso de comunidades posesionarias en trámite de reconocimiento, titulación o ampliación deberán presentar la solicitud correspondiente, a fin que se conozca en qué ámbito territorial se van a realizar las funciones de custodio”.*

“Los miembros del comité ejercen las facultades de custodios forestales y de fauna silvestre dentro de su ámbito territorial”.

“Las ARFFS brindan capacitación oportuna a los miembros de los comités de vigilancia y control forestal comunitario para que ejerzan debidamente sus funciones”.

“El SERFOR aprueba los lineamientos para el reconocimiento de los comités de vigilancia y control forestal comunitario, con la participación de las organizaciones representativas, en lo que corresponda”.

Al respecto, lo mencionado se estaría cumpliendo parcialmente, puesto que las ARFFS están reconociendo a los Comités de Vigilancia y Control Forestal Comunitario como responsables del monitoreo, vigilancia y control de recursos forestales y de fauna silvestre al interior de las comunidades. Sin embargo, no están reconociendo a otras formas de organización comunal similares. Existen casos en los que se tienen veedurías forestales comunales que deberían ser reconocidos como tal; no obstante, lo que se viene haciendo es reconocer a estas veedurías como comités, lo que puede desnaturalizar involuntariamente la esencia de su creación, ya que las veedurías abordan temas que van más allá de sólo monitoreo y control.

Asimismo, existen otros avances relevantes:

- La ARFFS del Gobierno Regional de Ucayali ha reconocido hasta la fecha un total de 50 CVCFC.
- La ARFFS del Gobierno Regional de Loreto ha reconocido hasta la fecha un total de 42 CVCFC.
- La ATFFS Selva Central ha reconocido hasta la fecha a 12 CVCFC.

Queda pendiente establecer los mecanismos de implementación de dichos comités u otras formas similares de organización. Es decir, establecer, por ejemplo, la forma en cómo van ejercer sus funciones, los flujos de comunicación con la comunidad y la autoridad, los mecanismos para realizar reportes, las condiciones laborales, entre otros.

Asimismo, es importante señalar que el SERFOR, mediante la RDE N° D0000081-2020-MINAGRI-SERFOR-DE, aprobó los “Lineamientos para el reconocimiento o acreditación de Custodios del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación”.

b Respecto a la supervisión, fiscalización y control.

Con relación al punto focal de denuncias, la norma indica: *“El SERFOR, como punto focal nacional, recibe y canaliza las denuncias vinculadas a infracciones y delitos en materia forestal y de fauna silvestre, realizando el seguimiento correspondiente de conformidad al artículo 150 de la ley”.*

Al respecto, el SERFOR cuenta con el aplicativo web de registro de denuncias en materia forestal y de fauna silvestre: “Alerta SERFOR”, disponible en su página institucional, permite la recepción de denuncias ingresadas por la ciudadanía a nivel nacional.

c **Respecto al control de centros de transformación, lugares de acopio, depósito y centros de comercialización.**

La norma indica: *“El SERFOR, en el marco de sus competencias, y las ARFFS inspeccionan los centros de transformación, lugares de acopio, depósito y centros de comercialización de especímenes, productos y subproductos forestales y de fauna silvestre, a fin de verificar el origen legal de estos”.*

“El SERFOR, en coordinación con el Ministerio de la Producción, aprueba mecanismos que permitan a la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y a las ARFFS, en el marco de sus competencias, acceder a la información contenida en el libro de ingresos y salidas, así como ingresar a los centros de transformación secundaria”.

Al respecto, lo indicado se viene cumpliendo parcialmente, ya que las ARFFS vienen realizando inspecciones a dichos locales para verificar el origen legal de los productos forestales. Además, el SERFOR, en calidad de Autoridad Administrativa CITES, vendría realizando inspecciones a estos locales para verificar la existencia y el origen legal de los productos forestales de especies CITES.

Es importante recalcar que el SERFOR tiene pendiente la aprobación de los mecanismos que permitan a la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y a las ARFFS, en el marco de sus competencias, acceder a la información contenida en el libro de ingresos y salidas, así como ingresar a los centros de transformación secundaria.

d **Respecto al control de aserraderos portátiles, tractores forestales y vehículos de transporte.**

La norma indica: *“Los aserraderos portátiles, los tractores forestales y los vehículos de transporte de productos forestales maderables (camiones, motochatas) deben de contar obligatoriamente con dispositivos GPS que permitan registrar en todo momento su posición geográfica, de modo que las autoridades competentes fiscalicen sus operaciones, controlen el origen de los productos y fortalezcan la cadena de custodia”.*

“El SERFOR implementa un Sistema de Seguimiento Satelital centralizado (SISESAT), con el que se espera conectar los GPS portátiles, y aprueba los lineamientos para la operación del sistema y de los dispositivos instalados en las maquinarias forestales, los que deben ser mantenidos operativos”.

“El SERFOR y las ARFFS elaboran un registro de aserraderos portátiles, tractores forestales y vehículos autorizados, para la extracción y transporte de los productos forestales maderables hasta los centros de transformación primaria”.

Al respecto, está pendiente el cumplimiento de lo descrito en la norma, dado que el SERFOR aún no ha implementado el SISESAT con el que se espera conectar los GPS portátiles. Asimismo, aún no aprobó los lineamientos para la operación del sistema y de los dispositivos instalados en las maquinarias forestales.

Por otro lado, es probable que algunas ARFFS estén elaborando un registro de los aserraderos portátiles, tractores forestales y vehículos autorizados para la extracción y transporte de productos forestales, pero aún no están registradas

la posición geográfica de estas maquinarias, puesto que el SISESAT aún no está implementado.

e Respetto a las auditorías quinquenales.

La norma indica: *"Las comunidades nativas y comunidades campesinas que cuentan con un título habilitante a gran escala están sujetas a las auditorías quinquenales"*.

"El OSINFOR realiza cada cinco años, directamente o a través de personas naturales o jurídicas, auditorías quinquenales de los títulos habilitantes".

"La certificación forestal voluntaria tiene mérito de auditoría quinquenal, siempre que se encuentre vigente y que el titular no haya incurrido en infracciones graves o muy graves, según informe del OSINFOR, elaborado en base a sus supervisiones periódicas en el marco del Decreto Legislativo N° 1085 y su reglamento".

Al respecto, el OSINFOR vienen realizando auditorías quinquenales sobre los permisos de aprovechamiento forestal de alta escala otorgados a comunidades nativas de acuerdo a su directiva de auditoría quinquenal a títulos habilitantes con fines maderables y no maderables, aprobada con Resolución Presidencial N° 125-2017-OSINFOR.

f Respetto a sanción de multa.

La norma indica: *"La multa constituye una sanción pecuniaria no menor de un décimo (0.10) ni mayor de cinco mil (5000) UIT, vigentes a la fecha en que el obligado cumpla con el pago de la misma."*

La sanción de multa por la comisión de las infracciones indicadas en el artículo 137 es:

- a.** De 0.1 hasta 3 UIT por la reincidencia de una infracción leve, luego de ser sancionado con amonestación.
- b.** Mayor a 3 hasta 10 UIT por la comisión de infracción grave.
- c.** Mayor a 10 hasta 5000 UIT por la comisión de infracción muy grave".

"Para la graduación de la aplicación de las multas y aplicando el principio de proporcionalidad, se toma en consideración los siguientes criterios específicos:

- a.** La gravedad de los daños generados.
- b.** Los beneficios económicos obtenidos por el infractor.
- c.** Los costos evitados por el infractor.
- d.** Los costos administrativos para la imposición de la sanción.
- e.** La afectación y categoría de amenaza de la especie.
- f.** La función que cumple en la regeneración de la especie.
- g.** La conducta procesal del infractor.
- h.** La reincidencia.
- i.** La reiterancia.
- j.** La subsanación voluntaria por parte del infractor, si es realizada con anterioridad a la notificación de la imputación de infracciones".



Foto: Rolando Mondragón / DAR

Al respecto, las autoridades competentes no estarían imponiendo las multas de acuerdo a los rangos establecidos para cada tipo de infracción, sino estarían aplicando los criterios de gradualidad que se encuentran establecidos en los lineamientos para la aplicación de criterios de gradualidad para la imposición de sanción pecuniaria, aprobados con Resolución Directoral Ejecutiva N° 004-2018-SERFOR-DE. Así, se estarían imponiendo las multas considerando lo señalado en el anexo del Decreto Supremo N° 011-2016-MINAGRI, el cual establece que si, como resultado de la aplicación de los criterios de gradualidad, la sanción pecuniaria es menor a los rangos establecidos para cada tipo de infracción, las autoridades competentes aplicarán la sanción pecuniaria menor.

g Respeto a compensación y fraccionamiento de multas.

La norma indica: “El SERFOR, en coordinación con el OSINFOR y las ARFFS, aprueba los lineamientos para la compensación que sea equivalente al pago de las multas impuestas, así como los criterios para su aplicación, los mismos que pueden incluir la recuperación de áreas degradadas o conservación del patrimonio en áreas diferentes a las afectadas”.

Al respecto, las autoridades competentes vienen aplicando la compensación de multas, conforme a los lineamientos para la compensación de multas por infracción a la legislación forestal y de fauna silvestre, aprobados con RDE N° 172-2019-MINAGRI-SERFOR-DE.

Asimismo, las ARFFS no estarían aplicando el fraccionamiento de multas, porque el SERFOR todavía no aprueba los lineamientos para el fraccionamiento de multas por infracción a la legislación forestal y de fauna silvestre. Además, el OSINFOR se encuentra aplicando el fraccionamiento de multas conforme a su Directiva de Fraccionamiento de Multas Impuestas, aprobada con Resolución Presidencial N° 023-2017-OSINFOR, modificada por la Resolución Presidencial N° 072-2018-SERFOR y la Resolución Jefatural N° 050-2019-SERFOR.

Nº	Lineamiento	Situación actual
1	Lineamientos para el otorgamiento de autorización de desbosque.	Por elaborar.
2	Lineamientos para la convocatoria, reconocimiento e instalación de los CGFFS.	En socialización.
3	Lineamientos que establecen las condiciones y plazos para solicitar la suspensión de derechos y obligaciones de titulares de títulos habilitantes en comunidades nativas y campesinas.	Aprobados con RDE N° 189-2016-SERFOR-DE.
4	Lineamientos para el marcado de trozas y tocones.	Por elaborar.
5	Lineamientos para la extinción de título habilitantes.	Pre publicados con RDE N° 016-220-MINAGRI-SERFOR-DE.
6	Lineamientos y formatos para la publicación de planes de manejo aprobados e informes.	Por elaborar.
7	Lineamientos para las inspecciones oculares de los planes de manejo.	Aprobados con RDE N° 190-2016-SERFOR-DE.
8	Lineamientos para el ejercicio de la regencia en comunidades campesinas y comunidades nativas, así como para el otorgamiento de la licencia para el regente.	Aprobados con RDE N° 029-2016-SERFOR-DE.
9	Lineamientos para el otorgamiento de licencias para ejercer como especialistas.	Por elaborar.
10	Lineamientos para la elaboración de Declaración de Manejo para permisos de aprovechamiento forestal en comunidades nativas y campesinas.	Aprobados con RDE N° 065-2016-SERFOR-DE.
11	Lineamientos para la elaboración de Plan de Manejo Forestal Intermedio para permisos de aprovechamiento forestal en comunidades nativas y campesinas.	Aprobados con RDE N° 086-2016-SERFOR-DE.
12	Lineamientos para la elaboración de Plan General de Manejo Forestal y plan operativo para permisos de aprovechamiento forestal en comunidades nativas y campesinas.	Por elaborar.
13	Lineamientos para la elaboración de planes de manejo forestal en bosques secos.	Por elaborar.
14	Lineamientos para la elaboración de planes de manejo forestal en bosques andinos.	En socialización.
15	Lineamientos para el aprovechamiento en los bosques secundarios.	En socialización.
16	Lineamientos para el reingreso a las parcelas de corta, la movilización de productos, incluidos los saldos.	Aprobados con RDE N° 112-2016-SERFOR-DE.

Nº	Lineamiento	Situación actual
17	Lineamientos para la elaboración de Plan de Manejo de Fauna Silvestre.	Pre publicados con RDE N° 003-2020-MINAGRI-SERFOR-DE.
18	Lineamientos para el establecimiento de cuotas máximas, totales, por zonas, y el pago por derecho de aprovechamiento, para la comercialización de despojos no comestibles obtenidos de la caza de subsistencia.	Pre publicados.
19	Lineamientos para la elaboración del calendario regional de captura comercial.	Aprobados con RDE N° 086-2017-SERFOR-DE.
20	Lineamientos para el otorgamiento de licencia para captura comercial.	Aprobados con RDE N° 053-2016-SERFOR-DE.
21	Lineamientos para realizar la evaluación del hábitat y monitoreo de las poblaciones de las especies incluidas en los calendarios regionales.	Por elaborar.
22	Lineamientos para el otorgamiento de licencia y autorización para la práctica de cetrería.	Aprobados con RDE N° 052-2016-SERFOR-DE y RDE N° 066-2016-SERFOR-DE.
23	Lineamientos para solucionar conflictos de fauna silvestre y poner a disposición los despojos de los animales cazados por medidas sanitarias y de control biológico.	En socialización.
24	Lineamientos para el registro de plantaciones.	Aprobados con RDE N° 165-2015-SERFOR-DE.
25	Lineamientos para la identificación individual permanente de fauna silvestre.	Pre publicados.
26	Lineamientos para el uso del libro de operaciones.	Aprobados con RDE N° 152-2018-MINAGRI-SERFOR-DE y RDE N° 264-2019-MINAGRI-SERFOR-DE.
27	Lineamientos que establece criterios técnicos para la exportación, importación y reexportación de especímenes vivos.	Por elaborar.
28	Lineamientos para el reconocimiento de los Comités de Vigilancia y Control Forestal Comunitario.	Aprobados con RDE N° 081-2020-MINAGRI-SERFOR-DE.
29	Lineamientos para la operación del sistema SISESAT y de los dispositivos instalados en las maquinarias forestales.	Por elaborar.
30	Lineamientos para la realización de las auditorías de exportadores y productores de productos forestales y de fauna silvestre.	Por elaborar.

Nº	Lineamiento	Situación actual
31	Lineamientos para la adjudicación de bienes incautados a los Comités de Vigilancia y Control Forestal Comunitario.	Por elaborar.
32	Lineamientos para el destino de productos, subproductos o especímenes de fauna silvestre decomisados, incautados o declarados en abandono.	Por elaborar.
33	Lineamientos para la compensación de multas.	Aprobados con RDE Nº 172-2019-MINAGRI-SERFOR-DE.
34	Lineamientos para el fraccionamiento del pago de las multas impuestas.	Pre publicados.

Fuente: Elaboración propia

El cuadro anterior fue elaborado en base a los datos recogidos en entrevistas y revisión propia en los portales disponibles, tomando como referencia lo señalado en el Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Campesinas, en el cual se basó mayormente la evaluación realizada. Según ello, se necesitaría elaborar y aprobar 34 lineamientos a cargo del SERFOR, aprobándose hasta el momento sólo 13, equivalente al 38 %; es decir, faltaría aprobar casi un 62 %.

A la vez, tras las indagaciones, se tendrían 5 pre publicados, 4 en socialización y 12 lineamientos por elaborar, tal y como se muestra en la siguiente tabla.

Situación actual	Cantidad
Aprobados	13
Pre publicados	5
En socialización	4
Por elaborar	12
Total	34

3.3 Algunas propuestas y rutas para mejorar la implementación del marco legal referido al manejo forestal comunitario

Previo a referirnos a propuestas específicas por temas, es conveniente indicar que para que el manejo forestal comunitario prospere y se consolide se requieren de muchos factores y elementos claves, como lo es el marco legal. Por ello, es necesario evaluar y potenciar otros aspectos relacionados a las capacidades institucionales de los entes encargados, a los usuarios del bosque (comunidades y organizaciones), la actuación de los agentes de mercado, y los criterios y niveles de intervención de las entidades de cooperación.

La falta de sintonía, la desarticulación, la ausencia de enfoque con unidad de criterio, la inexistencia de claridad de entendimiento de la realidad local, entre otros factores, limita que se tenga el manejo forestal consolidado. De esta manera, surgen algunas preguntas como: ¿Por dónde comenzar?, ¿Cómo hacerlo?, ¿Con quiénes hacerlo?, ¿Cuándo hacerlo?, ¿Cómo medir el avance en el cumplimiento de propósitos?, etc.

Asimismo, se considera que se requiere unificar el enfoque, saber qué se quiere lograr, inferir escenarios deseados, identificar las brechas específicas entre la realidad actual y lo deseado, y recoger todo ello en un Plan Nacional para el Manejo Forestal Comunitario (PNMFC) trabajado participativamente, puesto que es probable que los escenarios deseados sean diferenciados para cada actor involucrado, dependiendo de sus demandas e intereses. De esta manera, se asumiría que este PNMFC forme parte del Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

Dicho plan debería partir de un diagnóstico claro (línea de referencia), proponer medidas realistas, alcanzables, cuantificar la inversión que demanda su implementación e identificar las fuentes posibles de financiamiento, identificando claramente las responsabilidades de los involucrados. Es decir, tomar énfasis en las condiciones habilitantes que se requieren para implementar un verdadero manejo forestal comunitario. Del mismo modo, definir indicadores de avance y diseñar la ruta de gradualidad para su implementación, puesto que un error frecuente en los planes se vincula al hecho de que se fija lo que se quiere lograr, pero no existe el conocimiento sobre cómo se debe hacer. Así, es importante tener en cuenta que no se puede hacer todo de manera simultánea y que no sólo es suficiente elaborar cronogramas de implementación, sino analizar la relación de acciones, dado que unas condicionan el desarrollo de otras.

Por lo tanto, es importante inferir el escenario, definir cómo se lo imagina, evidenciar que se está consolidando el manejo forestal comunitario y definir los aspectos claves de gobernanza que se deben implementar; es decir, contar y aplicar indicadores de gobernanza forestal y territorial con mecanismos claros de medición y planes de acción que permitan su evolución. Al respecto, ECOREDD trabajó indicadores de gobernanza forestal para el manejo forestal comunitario, los cuales se trabajaron en base a una adecuación de indicadores nacionales de gobernanza forestal a indicadores a nivel comunitario y que toman como referencia los indicadores de gobernanza forestal propuestos por la FAO. De esta manera, dichos indicadores pueden ser un buen insumo para el ejercicio que se propone.

Dicho lo anterior, ahora se ensayarán algunas propuestas referidas a algunos temas en la implementación señalados en el Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Campesinas, recordando que la priorización es en base a las actividades forestales en la Amazonía, según lo recogido en el análisis desarrollado en la sección anterior.

3.3.1. Participación en la gestión forestal y de fauna silvestre

Una de las primeras acciones que se requiere es contar con los lineamientos aprobados por el SERFOR para la creación y funcionamiento de las UGFFS, dado que de ello depende que varios procesos y espacios posibiliten la participación de los pueblos indígenas en la gestión. A la par, las ARFFS deberían contar con una estrategia o plan de implementación de dichas UGFFS de acuerdo a lo que indique la norma y sus instrumentos complementarios, así como asegurarse de aprobar legalmente a nivel regional cada decisión que amerite.

Es importante señalar que en dichos procesos deben participar los representantes de las poblaciones indígenas, tal como lo señala la norma; es decir, definir las vías, etapas y medios de participación. Por otro lado, los criterios para la determinación de las UGFFS ya están indicados en el marco legal, por lo que solo es necesaria la adecuación a la realidad de cada región. Asimismo, es importante señalar que para su delimitación y creación no sólo se debe tomar en cuenta la distribución administrativa u organización política territorial, sino también los ámbitos de intervención de las organizaciones indígenas para dinamizar su participación.

Cuando se tengan creadas las UGFFS, ello permitirá que se puedan constituir los CGFFS, permitiendo así la participación de los pueblos indígenas para asumir su representación ante el SINAFOR. Asimismo, la creación de las UGFFS facilitaría la creación de las UTMFC.

3.3.2. Con relación a las UTMFC

Urge la necesidad que las ARFFS tomen mayor proactividad en coordinación con las organizaciones indígenas para crear y poner en funcionamiento las UTMFC. Para ello, se debe crear las UGFFS con anterioridad y elaborar planes regionales de creación e implementación de las UTMFC que detallen los pasos específicos a seguir, tiempos de implementación, necesidad de recursos (humanos y financieros), funciones específicas y estrategia de funcionamiento. Todo ello de acuerdo a los propios escenarios de intervención y necesidades de las poblaciones indígenas y en plena sintonía de sus instrumentos regionales de gestión. Además, si hubiese contraposición, se debe proceder a ajustarlos, fijando los plazos respectivos.

3.3.3. Participación de las comunidades campesinas y comunidades nativas en los Comités de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre

Es importante reflexionar sobre la experiencia pasada de los Comités de Gestión de Bosques, ahora llamados Comités Forestales y de Fauna Silvestre, debido al nuevo marco legal. De esta manera, la pregunta que surge es ¿Qué las hace diferente? En teoría no habría mucha diferencia, pero en el aspecto de implementación sí existirían cuestiones críticas. Así, surgen otras preguntas: ¿Cómo sostener la participación activa de los actores?, ¿Qué la haría en la práctica ser un espacio de participación que tenga resultados efectivos y no ser un espacio politizado o con supremacías?, ¿Cómo se aseguran que los acuerdos sean vinculantes?, ¿Cómo hacer para evitar deserciones de sus miembros?, ¿Qué incentivos existen?. Sin duda, hacen falta reglas de juego claras, roles específicos, agendas estratégicas y priorizadas, calidad en las propuestas y vías de incidencia. Para ello, deben asegurarse los recursos humanos y financieros, las vías políticas para que las propuestas locales lleguen y calen en los tomadores de decisión, sobre todo mapear bien la solución de las demandas, y canalizar óptimamente las propuestas de manera sustentada, no sólo centrándose en las demandas reivindicativas. Finalmente, comenzar por crear, como primer paso, las UGFFS y los lineamientos que tiendan asegurar los protocolos de organización, intervención y los recursos para operar.

3.3.4. Con relación a la regencia

Sería conveniente que el SERFOR realice el seguimiento, monitoreo, supervisión y fiscalización del ejercicio de la regencia de forma permanente y en caso de encontrar irregularidades investigar y sancionar. De esta manera, si se demuestra que por alguna causal existe un incumplimiento de pago al regente, este debería quedar exceptuado de cualquier responsabilidad, debiendo sancionar a los responsables. Asimismo, se esperaría que el regente notifique oportunamente su situación contractual a la autoridad.

Por otro lado, un tema previo se relaciona a la realización de cálculos costo-beneficio para evaluar la viabilidad. Además, que en casos particulares donde los resultados sean adversos, que el usuario pueda asumir los costos totales para que la regencia cumpla con los propósitos que fueron creados. De esta manera, debería subsidiarse el servicio, sea con fondos públicos o privados, puesto que, mientras los productos forestales sigan llegando al mercado con los mismos precios, tenga origen legal o ilegal, provengan de un área manejada o no, existan sobrecostos por legalidad que no reflejen una compensación en la rentabilidad por el producto, va ser muy complicado que se cumplan lo que pide el orden jurídico.

3.3.5. Respecto al manejo forestal comunidades nativas

Es conveniente que las ARFFS fijen los plazos para la presentación de planes de manejo de acuerdo a los periodos de zafra de cada lugar. Para ello, es conveniente que aseguren contar con los recursos logísticos y humanos para poder revisar, inspeccionar y aprobar los planes de manejo a tiempo.

De la misma manera, es importante medir el tiempo que tarda todo el circuito por cada nivel de aprovechamiento considerando la carga laboral, las condiciones logísticas, el capital humano, entre otros factores, en la ruta que abarca periodos de presentación, revisión, inspección y aprobación. Los plazos no pueden ser únicos (medidas planas) y deben depender de las zonas de ubicación, productos, etc. En efecto, una cuestión es aprovechar en selva alta y otra es hacerla en selva baja: el método de aprovechamiento y transporte, las distancias a las plantas de transformación, el grado de transformación del producto, la capacidad productiva, las condiciones ambientales, entre otros aspectos, pueden ser distintos. Por ello, se propone estudiar a detalle estas y otras variables, y en base a eso fijar los plazos. Ahí radica la importancia de que las informaciones en los planes de manejo sean propias para cada caso y no una copia entre planes, ya que las capacidades y realidades son diferentes entre los titulares de títulos habilitantes.

3.3.6 Con relación al aprovechamiento forestal por Declaraciones de Manejo (DEMA)

Se propone revisar la norma y ajustarla, teniendo en cuenta si en la práctica las comunidades se encuentran aprovechando con la participación de terceros para fines comerciales, si los estándares técnicos no son simplificados, obligando a contar con personal especializado, o si el aprovechamiento es mecanizado. En ese sentido, es mejor sincerar el tema para que este tipo de aprovechamiento sea admitido con todas las exigencias técnicas, de manera similar al nivel de aprovechamiento intermedio, pero bajando la intensidad del aprovechamiento.

Si se quiere volver a la naturaleza como fue concebida, se debe asegurar que realmente se cumpla lo estipulado en la norma, que las operaciones sean realizadas directamente por las comunidades con fines de subsistencia, sin mecanización y, por supuesto, que

no tenga tanta exigencia técnica y que se asegure que las comunidades se encuentren en la capacidad de ejecutar lo que se exige directamente sin necesitar de un profesional, puesto que no cuentan con los recursos para financiar este servicio. Asimismo, asegurar el control y la supervisión para el cumplimiento de lo que se otorga, de lo contrario se seguirá convirtiendo en una modalidad de aprovechamiento que busca evadir la norma.

3.3.7. Respeto a los lineamientos técnicos para el Plan de Manejo Forestal en comunidades

Es conveniente que el SERFOR cumpla con la aprobación de los lineamientos para los tres niveles de aprovechamiento de manera completa, evitando que se sigan usando normas del pasado, las cuales terminan confundiendo por las diferentes interpretaciones que se brinda (discrecionalidad).

De igual forma debe elaborar y aprobar la Guía para el Aprovechamiento de Impacto Reducido para evitar prácticas indebidas en el aprovechamiento forestal que ponga en riesgo a las poblaciones naturales. Ello también se encuentra relacionado a la conclusión y aprobación del resto de lineamientos a cargo del SERFOR. Sin embargo, existen casos en los cuales el reglamento especifica claramente los detalles a considerar en la implementación, pero que algunas ARFFS no aplican, aduciendo la falta de los lineamientos, lo cual retrasa las acciones.

3.3.8. Respeto a la movilización de saldos

Se propone incorporar la movilización de gastos cuando se trata de la Declaración de Manejo (DEMA). La norma sólo lo permite para el Plan Operativo vencido de los títulos habilitantes como los permisos de aprovechamiento forestal y no para los DEMA vencidos. En efecto, muchas comunidades titulares del DEMA manifiestan la necesidad de ser incluidos en esta posibilidad, porque por diversas causas no logran aprovechar todo lo otorgado. De no incluirse, en la práctica, siempre van a movilizar lo extraído, utilizando otros sustentos que minan con la legalidad y amparando legalmente su movilización con otros documentos (legalizar madera de origen controversial). Por ello, en estos casos, es mejor sincerar las normas para que respondan a las realidades de cada contexto.

3.3.9. Con relación al aprovechamiento de productos forestales con fines de autoconsumo, subsistencia y uso doméstico por las comunidades

Es conveniente que las comunidades mantengan actualizados sus padrones comunales y que las asambleas comunales autoricen y tengan registrado en actas la autorización que realizan a su población para el aprovechamiento de productos forestales con estos fines, puesto que no está sucediendo.

En la práctica, cuando uno revisa los estatutos de las comunidades, se puede evidenciar que la mayoría no contempla regulaciones de las responsabilidades y derechos de los comuneros respecto al uso, disfrute o aprovechamiento de los recursos del bosque. Por lo tanto, es importante hacer los ajustes de dichos estatutos participativamente, reflexionar con la comunidad, establecer esas regulaciones y los mecanismos de cumplimiento, puesto que tener dichos vacíos no permitirá hacer un monitoreo de la gobernanza forestal comunal. En ese sentido, mientras ello no se haga y se cumpla, se seguirá teniendo las imperfecciones en la gestión de los bosques comunitarios, estando cada vez más expuesto a cometer infracciones a la legislación.

3.3.10. Respeto a la capacitación y asistencia técnica a las comunidades

Sin duda este es un tema aún débil por implementarse a cabalidad. Si bien se están estableciendo esfuerzos a diferentes niveles, aún son insuficientes y no necesariamente son articulados y secuenciales. Por ello, se propone desarrollar un programa nacional de fortalecimiento de capacidades en base a diagnósticos de campo sustentados (evidenciando necesidades con los protagonistas, capacidades locales, medios, entre otros), pero que no sólo se concentren en encuestas o imaginativos, sino que se puedan elaborar programas de capacitación integrales, con participación de la población meta y asegurar la disponibilidad de recursos para su implementación y que no sean simplemente talleres esporádicos y aislados como los que existen actualmente. En efecto, se requiere una iniciativa estructural de largo aliento, que podría ser aún mejor si se trabajan en programas articulados con los institutos de educación superior y universidades que se encuentren cerca al bosque para contar con la acreditación y valor oficial, generando becas integrales que aseguren la participación sin preocupaciones por espacios prolongados de 1 o 2 meses, y que exista el compromiso por parte de los participantes para revertir los conocimientos en sus comunidades. Para ello, se debe brindar el material y las condiciones necesarias para que puedan replicarlo de forma asistida con la población.

Para la asistencia técnica es vital contar con las UTFFS funcionando. Asimismo, dicha asistencia técnica debe ser permanente en las propias comunidades, evitando en lo posible intermediarios (formuladores y tramitadores) y empoderando a los técnicos indígenas. Por otro lado, se requiere material audiovisual de reforzamiento en lengua originaria, utilizar las emisoras de radio local, y estructurar y dosificar los temas para construir aprendizajes colectivos, sistemáticos y con metodologías que aseguren evaluación de impacto. Para ello, se tiene buenas experiencias que pueden servir de guía como el programa de "Mochila Forestal" de OSINFOR, la experiencia de "Escuela forestal" que ha implementado ECO REDD, entre otras.

3.3.11. Con relación a la trazabilidad y mercado de tocones y trozas

Que el SERFOR apruebe a la brevedad los lineamientos para el mercado de tocones y trozas. Adicionalmente, socializar, capacitar y evaluar la viabilidad para su implementación y hacer una ruta de implementación con mecanismos claros de cumplimiento.

Hay varias experiencias en uso de aplicativos, por lo que es importante que se revise y se construyan sistemas de trazabilidad para el manejo forestal comunitario (permisos), los cuales poseen sus propias particularidades comparadas con los demás títulos habilitantes, puesto que hay un componente social y cultural que marca la diferencia. No hay que olvidar que los pueblos indígenas viven en el bosque y del bosque, por lo que no deben ser vistas como parcelas de corta. El bosque tiene otros valores ecosistémicos y culturales, así como un gobierno comunal que la administra, por lo que la trazabilidad debe ser diferente, considerando aspectos o estructuras propias de las comunidades, entre ellas, sus reglas comunales.

3.3.12. Con relación a la promoción del manejo forestal comunitario

No basta con tener un concepto ligero de que el aprovechamiento de productos forestales en territorios de comunidades ya es manejo forestal comunitario, sino debe ser un concepto mayor que tenga un alcance integral relacionado con la gestión del territorio y de los bosques con todos sus valores naturales y culturales. Tan sólo el término "manejo" ya implica pensar en un estándar de calidad técnica de la actividad

que demanda de un instrumento o herramienta de planificación y gestión. Las preguntas que surgen son: ¿Qué pasa con las comunidades que aprovechan su bosque y no tienen un “plan de manejo”? ¿Ellos no estarían considerados dentro del manejo forestal comunitario? Por ende, quizás el término más adecuado sería “gestión de bosques comunitarios”, incluyendo a quienes “manejan y no manejan los bosques” o realizan silvicultura comunitaria.

Por otro lado, como se mencionó anteriormente, hace falta que se generen las condiciones para viabilizar el MFC, que conjuguen responsabilidades compartidas de diferentes actores, no sólo con las comunidades y sus organizaciones, donde el Estado está personalizado o representado por las instituciones públicas involucradas (sin distinción como un todo), sino con los agentes del mercado y la cooperación a través de la asistencia técnica. El MFC no va prosperar si no se tiene las condiciones habilitantes completas. Por ello, se necesita establecer reglas de juego claras para ser implementadas, empoderar a los usuarios del bosque (comunidades), determinar reglas claras para los agentes del mercado, etc. Todo ello no sólo pasa por establecer mandatos, sino por implementarlos, dotarlos de recursos, viabilizar los mecanismos de cumplimiento e incentivar las buenas prácticas con ventajas comparativas. De esta manera, se tendría una ruta gradual, la cual debe ser diseñada e implementada, que posea indicadores de avance que muestren con claridad en qué momento se está frente a un MFC deseado, de acuerdo a cada escenario territorial. En efecto, quizás el tener indicadores de gobernanza forestal o territorial podría ser el vehículo que facilite llegar a lo deseado como herramienta.

3.3.13. Respecto a Comités de Vigilancia y Control Forestal Comunitario

Es conveniente que las ARFFS tengan claridad en la interpretación de la norma y que no reconozcan únicamente comités, sino cualquier otra forma de organización comunal similar como las veedurías forestales comunitarias, monitores, promotores, aquellas formas organizativas que realicen actividades de monitoreo y control forestal dentro del territorio comunal, entre otros como indica la norma. De lo contrario, no se estaría respetando la autodeterminación y autonomía de las comunidades.

Del mismo modo, no es suficiente que sólo se cuente con los lineamientos para los custodios forestales, hace falta que el SERFOR elabore, apruebe y difunda los lineamientos de los comités u otras formas de organización similar. El ser custodio es una atribución de los miembros del comité u otras formas de organización, además el propio marco legal indica que cada titular de título habilitante, en este caso el permiso forestal, ya es custodio automáticamente, puesto que es una función y responsabilidad que tiene que ejecutar como contraparte al derecho otorgado, la cual no demanda una autorización especial.

También, hace falta contar con herramientas de gestión de dichos comités u otras formas de organización similar. Así, por ejemplo, para el caso de Atalaya, en el proyecto Amazonia 2.0, ejecutado por ECO REDD junto con las organizaciones indígenas, se ha elaborado una guía de orientación para los funcionamientos de estos comités, el cual merece ser socializado y difundido, ya que puede servir de base o insumo para contar con una guía a nivel nacional. En ese sentido, es conveniente fijar las condiciones para el funcionamiento de los comités, mecanismos de financiamiento, espacios de participación, medios de coordinación y reporte, etc. De lo contrario, están condenados a ser sólo motivaciones de inicio con riesgo a no ser sostenibles en el tiempo.





4

CAPÍTULO

CAPÍTULO 4

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

.....

4.1 Conclusiones

- A los cinco años y medio de puesta en vigencia del marco legal forestal y de fauna silvestre, aún su implementación está incompleta. Inclusive, en algunos casos la implementación o cumplimiento aún es deficitaria. Si bien se tiene mayores avances en gran parte de la institucionalidad a nivel nacional, aún hay una gran brecha por cubrir a nivel regional: sólo se tiene 9 ARFFS de 24. Es decir, aún faltan crearse 16 (67 %) ARFFS, debido a que los procesos de transferencia de funciones a los gobiernos regionales aún no se han dado.
- Con relación a las instancias especializadas de atención a los pueblos indígenas, se avanzó muy poco. Sólo se tienen UTMFC en Selva central, los cuales aún están a cargo del SERFOR, y a nivel de las ARFFS sólo se han creado en Ucayali, gracias a la cooperación internacional. Es decir, en la práctica se denota una baja prioridad para crear e implementar las UTMFC. Algo similar sucede con la creación de las UGFFS, pues son muy escasas y las que se crearon no necesariamente siguieron los procedimientos indicados en el reglamento de la LFFS. En efecto, la mayoría no ha creado las UGFFS aduciendo que no se tienen aprobados aún los lineamientos por parte del SERFOR. Así, las pocas que se crearon no habrían tenido un involucramiento directo de las comunidades nativas y sus organizaciones representativas.
- Con relación a la participación de las comunidades nativas en la gestión forestal y de fauna silvestre, se avanzó en su representatividad en la CONAFOR, en el Consejo Directivo del SERFOR, en el PNFFS y en los procesos de zonificación forestal. Sin embargo, aún falta tener representatividad en el SINAFOR y en la creación de UGFFS, CGFFS, GIFFS. No obstante, las comunidades nativas han tenido mediana participación en la creación de los UTMFC.
- Muchos de los procesos para la implementación del marco legal demandan la necesidad de la aprobación de lineamientos a cargo del SERFOR. Así, en un conteo rápido en el Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en comunidades nativas y campesinas, se identifican que se requeriría elaborar y aprobar 34 lineamientos. Sin embargo, sólo se habrían aprobado 13, es decir faltaría casi un 62 %. Los lineamientos más urgentes son aquellos de las UGFFS y CGFFS, porque ello facilitaría la creación de las UTMFC y CGFFS. De esta manera, ello permitiría la representatividad de las comunidades en el SINAFOR, quienes actualmente no la poseen.



Foto: Rolando Mondragón / DAR

- Se sigue avanzando en el acceso legal al bosque por parte de las comunidades. En ese sentido, no hay mayores problemas de claridad e interpretación de la norma, dado que básicamente se regula, se genera conceptos, y no se crea ni demanda muchos cambios con la ley anterior. Sin embargo, con relación a las Declaraciones de Manejo (DEMA) aún hay una confusión si es o no un título habilitante. A entender de muchos, y la norma lo dice, es un tipo de plan de manejo, cuya característica principal es un nivel de baja intensidad de aprovechamiento en favor de las comunidades. No obstante, viene siendo supervisado por el OSINFOR. Por ello, la confusión que surge es ¿Por qué es supervisada por este ente si no es un título habilitante?
- Con relación al aprovechamiento forestal, hace falta realizar un seguimiento en campo, ajustar procedimientos y viabilizar mecanismos. Una figura que salta a la vista es la Regencia forestal, que demanda atención. Por ello, es necesario asegurar su desempeño durante el periodo de todos los procesos de los títulos habilitantes, ya que tendría participación en parte de los procesos como la solicitud e informes de los títulos habilitantes, pero no en las etapas de aprovechamiento forestal por un tema de costos del servicio y relaciones contractuales, que, en la práctica, los regentes estarían dependiendo laboralmente de las empresas extractivas (terceros), y no de las comunidades.
- Respecto al fortalecimiento de capacidades de los pueblos indígenas y promoción del manejo forestal comunitario, aún los avances son incipientes. Lo poco que se avanzó es a iniciativa de la cooperación de la mano con la autoridad forestal, mas no con recursos públicos. Se tienen iniciativas de capacitación en implementación, pero no necesariamente están estructuradas de forma sistemática y acreditada, pues estas son dispersas y aisladas. Existen buenas experiencias como las emprendidas por OSINFOR, algunas ONGs a través de proyectos y otras que están en diseño como el Programa Intercultural Formador de Formadores en Manejo Forestal Comunitario, que viene emprendiendo el SERFOR, con apoyo de la cooperación internacional, pero que aún no está en implementación.



Foto: Rolando Mondragón / DAR

- En la legislación se dan varios encargos para un trabajo intersectorial entre ministerios, gobiernos locales y organizaciones indígenas. Estos se vienen dando para temas puntuales, pero aún es incipiente para aspectos de promoción del manejo forestal comunitario, acceso a mecanismos financieros con la banca comercial y comercio de productos. Del mismo modo, no se estarían teniendo respuestas oportunas del MINCUL respecto a las solicitudes de opinión técnica cuando hay avistamiento de poblaciones PIACI.
- Con relación al control y vigilancia, se han avanzado con la creación de los Comités de Control y Vigilancia Forestal en las regiones de Ucayali y Loreto. Sin embargo, aún queda pendiente la aprobación de los lineamientos que orienten su funcionamiento, lo cual debe ser elaborado por el SERFOR, puesto que sólo se tienen lineamientos para la función de custodios forestales que desempeñan, pero el trabajo de los miembros del comité va más allá de ello. Asimismo, no se estaría cumpliendo lo indicado en la norma con relación al reconocimiento de iniciativas de organización similares a los comités que desarrollen labores de control y vigilancia a las comunidades de parte de las ARFFS, como es el caso de las Veedurías Forestales Comunitarias. En la práctica se están reconociendo a las veedurías como comités, lo cual estaría sucediendo en la provincia de Atalaya, en la región Ucayali, cuando la norma faculta a que podría reconocerse como veedurías directamente, respetando así la autonomía de las comunidades y sus formas organizativas.

En suma, al cumplirse el primer quinquenio de su puesta en vigencia de la legislación forestal respecto al manejo forestal comunitario, los avances son incipientes en su implementación. En efecto, se denota en la práctica que no sería un tema prioritario para la gestión pública. Si bien podría existir voluntad, no se ve reflejado en las prioridades financieras de la inversión pública, puesto que los avances que se tienen son, en gran medida, por el apoyo de la cooperación internacional. De esta manera, aún hay una tarea pendiente de parte del SERFOR y las ARFFS para consolidar la institucionalidad y empoderar a las comunidades nativas. Finalmente, por su parte, las comunidades nativas y sus organizaciones presentan mucha voluntad para trabajar en el marco de la norma.

4.2 Recomendaciones.

Podríamos ensayar unas recomendaciones generales, más estructurales y estratégicas en la gestión, dado que, en una sección anterior, abordamos propuestas específicas por temas. En ese sentido, a continuación, proponemos algunas recomendaciones:

- Elaborar participativamente un Plan Nacional de Manejo Forestal Comunitario, el mismo que debe estar reportado en planes sub nacionales. Dichos planes deberían partir de un diagnóstico de campo, proponer actividades realizables (realistas) con responsabilidades definidas, con una ruta de gradualidad para su implementación, calculando costos y asegurando el financiamiento.
- Que el SERFOR elabore, participativamente, y apruebe los lineamientos pendientes respecto a lo que indica la norma relacionada al MFC, quizás priorizándolos por bloques, dando el marco orientador y definiendo qué se quiere lograr con ellos, que sean instructivos y que respondan a la realidad. Asimismo, que estén alineados al mandato legal y, sobre todo, que su implementación sea viable de acuerdo al alcance de los involucrados.
- Consideramos que es conveniente hacer un análisis de costos a la implementación de todo lo señalado en el marco legal respecto al MFC, cruzar información con los recursos que se disponen, determinar las brechas y proponer una ruta de gradualidad para cubrir esos costos. En efecto, se necesita ingresar a escenarios de viabilidad.
- Con relación al empoderamiento de las comunidades y a la promoción del MFC, este es un tema vital, por lo que es necesario diseñar e implementar mecanismos a mediano y largo plazo en programas de formación y capacitación a técnicos y miembros de las comunidades, que sean diferentes a sólo talleres aislados, esporádicos y urbanos. Asimismo, se requiere un diagnóstico real de capacidades y priorizar temáticas que no sólo respondan a los requerimientos técnicos, sino también a los interés y necesidades de las poblaciones como: contar con paquetes diferenciados según sus capacidades y habilidades; tener especial cuidado en la definición de equipos de capacitadores y materiales para las capacitaciones; asegurarse que no sólo sepan los temas técnicos, sino la idiosincrasia y realidad local; promover el intercambio de saberes; garantizar que se cuenta con materiales y equipo que permitan la realización de prácticas y usos en el día a día; que sean eventos estructurados y sistemáticos, asegurando acreditación oficial y una convivencia de varios días en campo; y hacer evaluaciones de asimilación, efectividad e impacto.
- Se hace necesaria la adecuación de indicadores de gobernanza forestal y gestión territorial para el manejo forestal comunitario, definir los métodos de medición, tabulación y aplicación de resultados, que terminen en planes de mejora para contar con guías o protocolos que orienten su aplicación, y que, sobre todo, los resultados les sirvan a las comunidades para la toma de decisiones y planificación de sus acciones. Esto va de la mano con emprender una campaña para la revisión y actualización de los estatutos comunitarios, puesto que es básico que estén claramente definidos los derechos, obligaciones y sanciones respecto a los recursos del bosque comunal para los miembros de la comunidad.
- Es importante, definir una serie de mecanismos para incentivar el manejo forestal

comunitario, no solo los que se encuentran en la norma, los cuales están más orientados a descuentos en el pago de derechos de aprovechamiento y que muchas veces va en beneficio de los empresarios que trabajan en la extracción forestal con las comunidades (tercero); sino el incentivo para visibilizar y compensar las buenas prácticas de forma imaginativa, comenzando por visibilizarlos en un portal diferenciado, promoviendo el apoyo de la cooperación con estas comunidades, buscando un mecanismo de acreditación más allá que la certificación de manejo forestal, como por ejemplo en temas que son de interés de las comunidades como la seguridad territorial y linderamiento, la comercialización de productos, financiamiento de actividades productivas, etc.

- El tener funcionando las UTMFC es fundamental, pero deben tener un rol mucho más proactivo y una estrategia práctica de intervención, comenzando por una ventanilla informativa y un trámite único en favor de las comunidades, campañas de sensibilización y orientación en la lengua originaria, dar celeridad a los trámites, trabajar de la mano con las asambleas comunales, ayudar en la elaboración de los DEMAS, y proponer cambios en la legislación o lineamientos si estos no funcionan, puesto que, por ejemplo, hay comunidades que tienen anexos y muchas ARFFS no les permiten tener títulos habilitantes ni DEMAS en paralelo considerando estos anexos, los cuales, sin duda, se convierten en focos para las actividades ilegales si no se dan las soluciones adecuadamente.

ISBN: 978-612-4210-66-2



9 786124 210662



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES

CON EL APOYO DE:



Rainforest Foundation
Norway