



APORTES A LA PROPUESTA DE PROYECTO DE LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE

Lucila Pautrat, Patricia Torres & Catty Samaniego

INTRODUCCIÓN

Mediante Resolución Ministerial N° 0544-2009-AG¹, el Ministerio de Agricultura declaró prioritario el proceso de revisión y actualización de la Legislación Forestal y de Fauna Silvestre, en el marco de un proceso participativo y descentralizado a nivel nacional, y encargó a la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre su conducción, respondiendo a los requerimientos de la descentralización, modernización del Estado, y el respeto de los pueblos originarios así como a la articulación de los acuerdos del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos amazónicos con el proceso de revisión y actualización de la legislación forestal y de fauna silvestre, en un plazo máximo de ciento veinte (120) días útiles contados a partir de la fecha de publicación del dispositivo.

En Enero del 2010 la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura dio inició el proceso de revisión y actualización de la Legislación Forestal.

Posteriormente, mediante Resolución Ministerial N° 0087-2010-AG², amplió el plazo de culminación del citado proceso hasta el 31 de marzo de 2010 en vista de que la presentación de las propuestas finales de la Política Nacional Forestal y del Proyecto de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, incluida la incorporación de los aportes recogidos en las audiencias realizadas por las plataformas regionales y la plataforma nacional, por parte de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre con apoyo de la Secretaría Técnica, requería de una ampliación del plazo para su culminación.

En el marco del citado proceso, el presente documento pretende brindar algunos aportes a la propuesta de Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Título Preliminar - Principios Generales

Son principios generales, derechos y deberes aplicables a la gestión forestal y de fauna silvestre, a los cuales se añaden los principios aprobados por la Ley General del Ambiente, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley de Gobiernos Regionales, la Ley del Procedimiento Administrativo General y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en tanto les sean aplicables.

APORTE:

A fin de complementar el marco jurídico nacional e internacional que fundamenta la aplicación de los principios generales, derechos y deberes recogidos en la presente propuesta normativa, se recomienda modificar la redacción del texto antes citado en el siguiente sentido:

“Son principios generales, derechos y deberes aplicables a la gestión forestal y de fauna silvestre, los cuales se añaden a los principios expresados en la Constitución Política del Perú, la Política Nacional del Ambiente, los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos, Ambiental y Conservación de la Biodiversidad celebrados por el Estado Peruano y en vigor, la costumbre internacional, los principios generales de derecho así como los actos unilaterales de los Estados y aquellas disposiciones emitidas por

¹ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 1 de agosto de 2009.

² Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 7 de febrero de 2010.



los órganos internacionales que creen obligaciones jurídicas, la Ley General del Ambiente, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley de Gobiernos Regionales, la Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, entre otros que formen parte de la normatividad nacional, en tanto les sean aplicables”.

Adicionalmente se sugiere incluir el Derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de la persona (Art. 2°, numeral 22, CPP 1993).

I. Derecho y deber fundamental relacionado con el patrimonio forestal y de fauna silvestre

Toda persona tiene el derecho de acceder al uso, aprovechamiento y disfrute en forma sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre y a participar en su gestión, así como el deber de contribuir en la conservación, incluyendo la protección y la reposición, de este patrimonio, así como de sus componentes.

APORTE:

Se sugiere estandarizar la redacción referida al Concepto de Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación en toda la propuesta de Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

II. Gobernanza forestal y sostenibilidad:

El Estado impulsa el fortalecimiento de la gobernanza forestal, entendida como los medios y reglas a través de las cuales se determinan, influyen y controlan las actividades para alcanzar los acuerdos y prioridades establecidas para la gestión forestal, articuladas en instrumentos legales y de política e implementadas a través de acuerdos entre diversos actores, asegurando el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y de todos los ciudadanos. Fomenta la participación efectiva, descentralizada e integrada de los diversos actores públicos y privados en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia.

APORTE:

A fin de precisar la definición del principio de Gobernanza Forestal, se sugiere modificar el texto de la propuesta normativa de acuerdo a lo siguiente:

“II. Gobernanza forestal:

El Estado impulsa el fortalecimiento de la gobernanza forestal, entendida como los procedimientos y normas que definen y regulan los procesos de deliberación entre el Estado y los ciudadanos, a fin de alcanzar los acuerdos y prioridades para la gestión forestal. Estos se articulan en instrumentos legales y de política, y se implementan a través de acuerdos entre diversos actores, asegurando la representatividad en la participación, así como el respeto a los derechos de los pueblos indígenas, y de todos los ciudadanos.

La Gobernanza Forestal fomenta la participación efectiva, descentralizada e integrada de los diversos actores públicos y privados en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia”.

Adicionalmente se propone incluir otro Principio específico respecto a la Sostenibilidad (Biológica y ambiental) de la Gestión Forestal.

III. Del derecho a la participación en la gestión forestal

Toda persona tiene el derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas a los ecosistemas forestales y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. El Estado concerta con la sociedad civil las decisiones y acciones de la gestión forestal y de fauna silvestre. Se busca garantizar la participación efectiva de todos los actores interesados, en particular de los pueblos indígenas en las tomas de decisiones relativas al sector, tanto a nivel individual como colectivo.

APORTE:

A fin de mejorar la redacción del texto de la propuesta normativa, se propone modificarlo de la siguiente manera:

“III. Del derecho a la participación en la gestión forestal

Toda persona tiene el derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, planificación, organización, dirección, evaluación y control de las políticas y medidas relativas a la gestión de ecosistemas forestales y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. El Estado concerta con la sociedad civil las decisiones y acciones de la gestión forestal y de fauna silvestre. Se busca garantizar la participación efectiva de todos los actores involucrados, en particular de los pueblos indígenas en la toma de decisiones relativas al sector, tanto a nivel individual como colectivo”.

IV. 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 de acuerdo a lo dispuesto en la legislación nacional.”

APORTE:

Dado que la legislación nacional aplicable a la consulta previa, libre e informada se enmarca en lo establecido por el Convenio OIT N° 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, aprobado por Resolución Legislativa N° 26253 , se sugiere incluir su mención así como de otros criterios válidos para delimitar adecuadamente el contenido del citado principio.

Asimismo, se recomienda hacer referencia a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 13 de setiembre de 2007, dado su efecto jurídicamente vinculante no obstante de no proceder de la fuerza vinculante de un tratado. En efecto, conforme afirma el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas³

³ Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas. Informe sobre el octavo período de sesiones (18 a 29 de mayo de 2009). Nueva York: Naciones Unidas, 2009, p. 21 y 25. En: http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/E_C_19_2009_14_es.pdf. Fecha de consulta: 08 de abril de 2010. “El Foro fue creado con arreglo a la resolución 2000/22 del Consejo Económico y Social. Como órgano asesor del Consejo Económico y Social, el mandato del Foro ha abarcado hasta ahora seis esferas, vale decir las cuestiones indígenas relacionadas con el desarrollo económico y social, la cultura, el medio ambiente, la educación, la salud y los derechos humanos. Si bien el Foro es un órgano subsidiario del Consejo, la Asamblea General, en su condición de órgano mundial del sistema de las Naciones Unidas, puede ampliar y reforzar el mandato del Foro. (...)” Así, luego de interpretada la nueva función asignada al Foro mediante el

de las Naciones Unidas, el citado instrumento, al haber recogido Derechos Humanos preexistentes, reconocidos de manera convencional o consuetudinaria, goza de un carácter universal respaldado por el proceso de negociaciones llevado a cabo para su aprobación:

“7. La Declaración es parte de las normas universales de derechos humanos. Los principios básicos de la Declaración son idénticos a los de los principales pactos de derechos humanos. Así pues, en el artículo 3 de la Declaración se afirma el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, en términos que constituyen la reformulación de las disposiciones comunes del artículo 1 de los dos pactos internacionales de 1966. Como lo indica la práctica, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos se remiten a la Declaración cuando se ocupan de los derechos de los pueblos indígenas. La Declaración no es un instrumento de un organismo especializado que obliga únicamente a los Estados partes, sino un instrumento general de derechos humanos.

8. La Declaración es una norma de derechos humanos basada en los derechos fundamentales de aplicación universal y elaborada en el contexto cultural, económico, político y social de los pueblos indígenas. Debe aplicarse así, independientemente de cómo haya votado cada Estado en la Asamblea General durante su aprobación o la posición que el Estado haya adoptado posteriormente. Se podría discutir cuántos de los derechos concretos que figuran en la Declaración son derechos humanos conforme a los instrumentos básicos de derechos humanos. Por cierto que el carácter de documento de derechos humanos de la Declaración en su conjunto lleva esa marca, lo que deberá ser el elemento principal cuando se interprete el documento y cuando se decidan los métodos de trabajo del Foro en el contexto del artículo 42.

9. La Declaración es un instrumento que se elaboró con un procedimiento que le confirió su condición especial de declaración. Se preparó durante un decenio de negociaciones entre representantes de los Estados y representantes de los pueblos indígenas, período en el que los representantes de los Estados utilizaron la palabra “negociaciones” a menudo. El largo proceso dio como resultado un documento en el que se expresa una amplia base común que cuenta ahora también con el apoyo de la Asamblea General. Si bien en realidad no se trata oficialmente de un acuerdo, el documento fue concebido de tal forma que constituye un instrumento que prácticamente cuenta con el acuerdo universal. Así pues, la Declaración es parte de una práctica que ha promovido un creciente acercamiento entre las declaraciones y los tratados.

10. Los diversos artículos pueden ser parte de normas internacionales vinculantes basadas en otros instrumentos o costumbres, independientemente de su inclusión en la Declaración. Los derechos humanos previstos en la Declaración son los mismos derechos humanos reconocidos para el resto de la humanidad, pero no ha habido necesidad alguna de producir una declaración especial sobre los derechos de los pueblos no indígenas. Varios de los artículos se basan en los pactos de derechos humanos y otras convenciones, o pueden tener ya la calidad de derecho consuetudinario en virtud de las políticas que se aplican en jurisdicciones nacionales. Como expresiones del derecho consuetudinario internacional, deben aplicarse cualquiera que sea el carácter del documento en el que se declaren o prueben.

11. El voto en la Asamblea General, que demuestra que la gran mayoría de la comunidad internacional apoya la Declaración, es un factor importante al determina el peso jurídico de la Declaración. El artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia estipula que las fuentes de derecho internacional que la Corte aplica incluyen “los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas”. La Declaración se ha formulado a partir de “principios del derecho”, centrados en el concepto principal de los “derechos”; y con la adhesión mundial a la Declaración, y la reducción del grupo pequeño de Estados que aún no la han adoptado, pronto podrá considerarse que cumple el criterio de reconocimiento por las “naciones civilizadas”.

12. El efecto combinado de esos elementos concede a la Declaración una condición jurídica cada vez más importante. Se podría sostener que la Declaración en su conjunto ya ha adquirido un lugar como parte del derecho internacional vinculante. En efecto, tal es el caso de varios de sus artículos.”

artículo 42º de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, como parte del Informe sobre el octavo período de sesiones se concluyó que “el Foro habrá de considerar que la Declaración es un conjunto de normas superiores que deben aplicarse con eficacia en todas las jurisdicciones nacionales. Por consiguiente, en la labor del Foro la Declaración ocupará una categoría superior respecto de la legislación nacional. Más aun, es el deber del Foro difundir ese punto de vista en todo el mundo”.

En tal sentido, se sugiere la siguiente fórmula legal:

“IV. 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 de acuerdo a lo dispuesto en la legislación nacional, el Convenio OIT N° 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, y la jurisprudencia internacional vinculante.”

V. Equidad e inclusión social

El diseño y la aplicación de las políticas públicas forestales deben contribuir a erradicar la pobreza y reducir las inequidades sociales y económicas existentes; y al desarrollo económico sostenible de las poblaciones menos favorecidas. En tal sentido, el Estado podrá adoptar, entre otras, políticas o programas de acciones afirmativas, entendidas como el conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas a corregir la situación de los miembros del grupo al que están destinadas, en un aspecto o varios de su vida social o económica, a fin de alcanzar la equidad efectiva. El Principio de Equidad busca garantizar la distribución de beneficios, acceso equitativo a los recursos, seguridad de acceso de pobladores locales.

APORTE:

Con la finalidad de mejorar la redacción del Principio de Equidad e Integración Social, así como precisar mejor su definición, se sugiere modificar el texto de la siguiente manera:

“V. Equidad e integración social

El diseño y la aplicación de las políticas públicas forestales deben contribuir a generar condiciones igualitarias de acceso a las oportunidades para reducir las inequidades sociales y económicas existentes; y al desarrollo humano sostenible de las poblaciones vulnerables. En tal sentido, el Estado deberá adoptar, entre otras, políticas o programas que promuevan el desarrollo, y eventualmente acciones afirmativas, entendidas estas últimas como el conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas a corregir la situación de los miembros del grupo al que están destinadas, en un aspecto o varios de su vida social, política o económica, a fin de alcanzar la equidad efectiva. El Principio de Equidad busca garantizar el acceso a las oportunidades de desarrollo humano, entre ellas una mejor distribución de los beneficios, acceso equitativo a los recursos, seguridad de acceso de pobladores locales, entre otros”.

VI. Principio de interculturalidad y conocimientos tradicionales

La gestión sobre el bosque y sus recursos considera la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actitud de respeto mutuo.

APORTE:

Con la finalidad de mejorar la redacción del Principio de Interculturalidad, así como precisar mejor su definición, se sugiere modificar el texto de la siguiente manera:

“VI. Principio de Interculturalidad

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, y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actitud de respeto mutuo.

Se recomienda incluir principios específicos relativos al reconocimiento de los conocimientos tradicionales en la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre; así como aquellos relativos a la propiedad intelectual de los Pueblos Indígenas sobre sus conocimientos y prácticas tradicionales.”

VIII. Sostenibilidad en el aprovechamiento del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación

Las políticas, normas, instrumentos y acciones relacionados con el patrimonio forestal y de fauna silvestre, que promueve el Estado nacional, el nivel regional y los privados deberán estar orientados a lograr un desarrollo que integre los componentes económico (rentabilidad, competitividad), social (inclusión, equidad) y ambiental (sostenibilidad), así como el logro de objetivos específicos y lineamientos expresados en la política nacional forestal y de fauna silvestre.

APORTE:

A fin de precisar la definición del principio materia de análisis, así como su redacción, se sugiere modificar la redacción del texto precedente en el siguiente sentido:

“VIII. Sostenibilidad en la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación.

Las políticas, normas, instrumentos y acciones relacionados con el patrimonio nacional forestal y de fauna silvestre, que promueve el Estado en todas sus instancias y niveles de gobierno, así como los privados, deberán estar orientados a garantizar y mantener la viabilidad biológica y ecológica de los ecosistemas forestales, los cuales constituyen el fundamento para el desarrollo de los componentes económico, social y ambiental, así como el logro de objetivos específicos y lineamientos expresados en la política nacional forestal y de fauna silvestre”.

IX - Dominio eminential del Estado sobre el patrimonio nacional forestal y de fauna silvestre

El patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación es de dominio del Estado en tanto se encuentre en su fuente debiendo éste ejercer de manera efectiva las medidas de gestión para su conservación y seguridad, medidas de promoción para el otorgamiento de derechos a particulares y medidas para su regulación, supervisión y fiscalización.

El Estado otorga a usuarios del bosque y otros ecosistemas forestales derechos a través de títulos habilitantes para el aprovechamiento sostenible de los componentes del patrimonio forestal y de fauna silvestre, como los recursos forestales, de fauna silvestre e intrínsecamente los servicios ecosistémicos que éstos mantienen o mejoran.

APORTE:

Conforme a los artículos 4º y 19º de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, aprobada por Ley Nº 26821, los recursos naturales mantenidos en su fuente así como los frutos y productos de estos, en tanto no hayan sido concedidos por título alguno a los particulares, se encuentran bajo el dominio del Estado. Adicionalmente, como parte de los principios que garantizan el Patrimonio de las Áreas Naturales Protegidas, el numeral 2 del artículo 3º del Decreto Legislativo Nº 1079 señala lo siguiente:

“Principio del dominio eminential.- Los derechos para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables se otorgan a los particulares mediante las modalidades que establecen las leyes especiales para cada uno de ellos. En cualquiera de los casos, el Estado conserva el dominio sobre estos así como sobre los frutos, productos y subproductos, en tanto ellos no hayan sido obtenidos acorde con el título por los cuales fueron otorgados”.

En tal sentido, la propuesta normativa, al no considerar bajo el dominio eminential del Estado los frutos y productos que no hayan sido concedidos por título alguno a los particulares, podría restringir el alcance del dominio eminential del Estado previsto en la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y, en consecuencia, generar una confusión respecto al tratamiento de estos cuando hayan sido obtenidos sin mediar el título habilitante respectivo, es decir, de manera ilícita.

Por tal motivo, se sugiere la siguiente fórmula legal:

“IX - Dominio eminential del Estado sobre el patrimonio nacional forestal y de fauna silvestre

El patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación que se encuentre en su fuente es de dominio del Estado, debiendo éste ejercer de manera efectiva las medidas de gestión para su conservación y seguridad, medidas de promoción para el otorgamiento de derechos a particulares y medidas para su regulación, supervisión y fiscalización.

El Estado otorga a usuarios del bosque y otros ecosistemas forestales derechos a través de títulos habilitantes para el aprovechamiento sostenible de los componentes del patrimonio forestal y de fauna silvestre, como los recursos forestales, de fauna silvestre e intrínsecamente los servicios ecosistémicos que éstos mantienen o mejoran.

El Estado conserva el dominio sobre el patrimonio forestal y de fauna silvestre así como sobre los frutos, productos y subproductos de éste, en tanto ellos no hayan sido obtenidos acorde con el título por los cuales fueron otorgados”.

X. Valoración integral del patrimonio nacional forestal y de fauna silvestre

Es prioridad del Estado peruano la valoración del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación y la promoción de esquemas de pago o compensación por los bienes y servicios de los ecosistemas forestales, entre otros.

APORTE:

Conforme al artículo 45º de la Ley General del Ambiente, aprobada por Ley Nº 28611, el Estado debe incluir en las cuentas nacionales el valor del Patrimonio Natural de la Nación y la degradación de la calidad del ambiente, informando periódicamente a través de la Autoridad Ambiental Nacional acerca de los incrementos y decrementos que lo afecten. La importancia de dicha inclusión reside en conocer, cuantificar, prevenir y regular de manera precisa la pérdida del valor del patrimonio forestal y de fauna silvestre.

En tal sentido se sugiere que el artículo bajo análisis incorpore la obligación de incluir tal valoración en las cuentas nacionales conforme a la siguiente fórmula legal:

“X. Valoración integral del patrimonio nacional forestal y de fauna silvestre

Es deber prioritario del Estado peruano la valoración del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación y la inclusión de ésta en las cuentas nacionales así como la promoción de esquemas de pago o compensación por los bienes y servicios de los ecosistemas forestales, fauna silvestre, biodiversidad, entre otros.”

XIII. Integración con otros marcos normativos

Las normas relativas a otros recursos naturales o actividades económicas o de cualquier índole que pudiese afectar directa o indirectamente la integridad y seguridad del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación deberán regirse y concordarse con los objetivos de la Política Nacional Forestal y la presente norma.

APORTE:

Considerando que durante los últimos años se han incrementado las amenazas a la integridad y conservación de los ecosistemas forestales a nivel nacional así como al bioma Amazónico; y que dichas amenazas surgen de la ausencia de un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, la ausencia de una Concepción Estratégica de las actividades prioritarias y vitales para el país, del predominio de los intereses económicos por encima del interés social y ambiental de la Nación, así como de la limitada coordinación entre los Sectores del Estado, lo cual genera superposiciones de derechos de uso que afectan de manera directa a los ecosistemas naturales, se hace evidente la necesidad de incorporar en la Legislación Forestal un principio de prelación de usos del Patrimonio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre que respete su condición natural por encima de otras actividades, en virtud a su importancia para la sobrevivencia de las poblaciones locales y de la vida en el planeta.

En tal sentido, se propone modificar el texto del presente Principio de acuerdo a la siguiente redacción:

“XIII. Principio axiológico de prelación de usos del Patrimonio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

De acuerdo a lo establecido en los artículos 67º, 68º y 69º de la Constitución Política del Perú, el Estado prioriza el otorgamiento de derechos sobre los recursos forestales y de fauna silvestre de acuerdo al siguiente orden de prelación:

- Conservación de Ecosistemas Forestales*
- Servicios Ambientales y de Ecoturismo*
- Aprovechamiento de Recursos Forestales No Maderables y de Fauna Silvestre*
- Aprovechamiento de Recursos Maderables*

Las normas y actividades relativas al uso de otros recursos naturales, en particular no renovables, o al desarrollo de actividades económicas o de cualquier índole que pudiese afectar directa o indirectamente la integridad y seguridad del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación deberán sujetarse a los objetivos de la Política Nacional Forestal y la presente norma. El cambio de uso de las tierras forestales y de protección queda prohibido.”

XIV. Relación con acuerdos comerciales y convenios internacionales suscritos

La implementación de la presente norma, su reglamento y cualquier otra medida relacionada deberá observar el cumplimiento de las obligaciones del país estipuladas en los acuerdos y convenios internacionales suscritos.

APORTE:

Conforme al literal a) del artículo 2º de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, suscrita por el Perú el 23 de mayo de 1969 y ratificada por Decreto Supremo N° 029-2000-RE, se entiende por Tratado al “acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”. En tal sentido, sean acuerdos internacionales suscritos bajo la denominación de “convenio”, “acuerdo”, “protocolo” u otro similar, bastará el cumplimiento de las condiciones previstas en la definición de tratado para que se le considere como tal.

Siguiendo lo anterior, los acuerdos comerciales negociados en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), entre otros, que sean celebrados entre el Perú y otros Estados por escrito y regidos por el derecho internacional, ya sea que consten en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, serán también considerados tratados internacionales.

Por lo expuesto, en el presente principio se propone considerar la relación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, su reglamento y otras normas complementarias con los tratados internacionales en sentido genérico, dado que tanto los acuerdos comerciales como los convenios internacionales se encuentran contenidos en esta categoría.

De mantenerse la redacción del principio materia de análisis, podría restringirse la consideración de sólo cierto tipo de acuerdos con incidencia en el sector forestal, tal como sería el caso de los acuerdos comerciales de alcance regional o parcial celebrados en el marco del Tratado de Montevideo de 1980 que instituye a la ALADI, aprobado por Resolución Legislativa N° 23304, dejándose de lado a los otros acuerdos de alcance regional o parcial constituidos también en el marco de dicho tratado que no sean comerciales pero que versen sobre materias como la preservación del medio ambiente conforme a lo dispuesto en los artículos 6º⁴, 8º⁵ y 14º⁶ del citado Tratado.

Respecto a lo anteriormente señalado, debemos advertir que las fuentes del derecho internacional no se limitan a los tratados internacionales, así también podemos mencionar a la costumbre internacional y a

⁴ **Artículo 6.-** Los acuerdos de alcance regional son aquellos en los que participan todos los países miembros. Se celebrarán en el marco de los objetivos y disposiciones del presente Tratado, y podrán referirse a las materias y comprender los instrumentos previstos para los acuerdos de alcance parcial establecidos en la sección tercera del presente capítulo.

⁵ **Artículo 8.-** Los acuerdos de alcance parcial podrán ser comerciales, de complementación económica, agropecuarios, de promoción del comercio o adoptar otras modalidades de conformidad con el artículo 14 del presente Tratado.

⁶ **Artículo 14.-** Los países miembros podrán establecer, mediante las reglamentaciones correspondientes, normas específicas para la concertación de otras modalidades de acuerdos de alcance parcial. A ese efecto, tomarán en consideración, entre otras materias, la cooperación científica y tecnológica, la promoción del turismo y la preservación del medio ambiente.

los principios generales de derecho, ambos con carácter vinculante, así como a la jurisprudencia internacional y a la doctrina de los internacionalistas como fuentes auxiliares del derecho.

Igual mención merecen “los actos unilaterales de los Estados, que en determinadas condiciones pueden crear obligaciones jurídicas a cargo de los Estados, (...) [y] los actos de contenido normativo adoptados por los órganos internacionales que (...) ponen de manifiesto las eventuales competencias normativas de las Organizaciones Internacionales”⁷. Un ejemplo de esto último lo constituyen “las normas dictadas [Decisiones y Resoluciones] por ciertos órganos comunitarios [de la Comunidad Andina de Naciones] que, ejerciendo la competencia que les ha sido atribuida por los Estados miembros en el tratado fundacional [tratados internacionales que han creado o modificado el proceso de integración andino], elaboran normas obligatorias.”⁸

Por lo anteriormente expuesto se sugiere la siguiente redacción:

“XIV. Relación con el Derecho Internacional

La implementación de la presente norma, su reglamento y cualquier otra medida relacionada deberá observar el cumplimiento de las obligaciones del país estipuladas en los tratados internacionales celebrados por el Estado Peruano y en vigor, la costumbre internacional, los principios generales de derecho así como los actos unilaterales de los Estados y aquellas disposiciones emitidas por los órganos internacionales que creen obligaciones jurídicas”.

APORTE:

Derecho a la información

Si bien la parte introductora del Título Preliminar dispone la incorporación, entre otros, de los principios relacionados a la transparencia y acceso a la información pública contenidos, según sea el caso, en la Ley General del Ambiente, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley de Gobiernos Regionales, la Ley del Procedimiento Administrativo General y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, éstos no abarcan todas las dimensiones del Derecho a la Información Pública ni permiten una lectura uniforme e integral de los aspectos de este derecho, regulados por las normas citadas, en relación al patrimonio forestal y de fauna silvestre.

El Derecho a la Información Pública constituye un Derecho protegido por diversos tratados internacionales⁹, con reconocimiento constitucional¹⁰ y una regulación específica¹¹, en varios aspectos

⁷ CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio. Curso de Derecho Internacional Público. Madrid: Tecnos, 1992, p. 86.

⁸ NOVAK TALAVERA, Fabián. La Comunidad Andina y su Ordenamiento Jurídico. En: Derecho comunitario andino. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Instituto de Estudios Internacionales, 2003, p. 60.

⁹ Artículo 19º de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 13º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 1º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros.

¹⁰ **Artículo 2.-** Derechos fundamentales de la persona

Toda persona tiene derecho:

(...)

5. A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del Juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado.

¹¹ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley 27086

cuestionables, y de vital importancia para permitir la participación en la gestión pública conforme así lo precisa la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹²:

“(...) el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso”.

Dicho derecho no solo comprende el derecho de acceso a la información pública y la consecuente obligación del Estado de suministrarla, sino también, a decir de Mendel¹³, la obligación del Estado de dar publicidad y difundir información clave de interés general de una parte y, de otro lado, el derecho a la verdad, entendido como la obligación del Estado de asegurar que las violaciones a derechos humanos y otras situaciones sociales extremas sean completamente investigadas y que los resultados de estas investigaciones se hagan públicas.

En tal sentido, se sugiere la siguiente fórmula legal:

“Derecho a la información

Toda persona tiene derecho a acceder adecuada y oportunamente a la información pública sobre las políticas, normas, medidas, obras y actividades que pudieran afectar, directa o indirectamente, el patrimonio forestal y de fauna silvestre, sin necesidad de invocar justificación o interés que motive tal requerimiento.

Por su parte el Estado tiene el deber de tutelar dicho derecho y de dar publicidad y difusión a toda aquella información clave de interés general para la adecuada gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre.

Asimismo, el Estado desplegará las acciones necesarias para investigar las vulneraciones a los derechos fundamentales y otras situaciones extremas producidas en el marco de la presente Ley, cuyos resultados deberá hacer públicos.”

Finalmente se sugiere incluir, de manera expresa, el Principio de Prevención, el Principio precautorio y el Principio de internalización de costos recogidos en la Ley General del Ambiente, aprobada por Ley N° 28611.

¹² Considerando 86 de la Sentencia recaída en el Caso Claude Reyes y otros vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas). Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

¹³ MENDEL, Toby. Libertad de información: derecho humano protegido internacionalmente. En: Derecho Comparado de la Información. Número 1, Enero-junio. Año 2003.



Sección I
DISPOSICIONES GENERALES
Título I
Objeto, ámbito y definiciones

Artículo 2°.- Ámbito de aplicación de la norma

La presente norma es de aplicación sobre los recursos forestales y de fauna silvestre y las actividades forestales y de fauna silvestre, en todo el territorio nacional tomando en cuenta la diversidad de ecosistemas, usos y usuarios.

APORTE:

Atendiendo al principio ecosistémico que rige la presente propuesta normativa, se propone modificar la redacción del texto precedente en el siguiente sentido:

“Artículo 2°.- Ámbito de aplicación de la norma.

La presente norma es de aplicación sobre todos los ecosistemas forestales, recursos forestales y de fauna silvestre, y los servicios ambientales que se deriven de los mismos, así como las actividades de gestión, en todo el territorio nacional, tomando en cuenta la diversidad de usos y usuarios”.

Artículo 3°.- Actividades forestales y de fauna silvestre.

Son actividades forestales y de fauna silvestre, y por tanto se encuentran reguladas por la presente norma las vinculadas a la conservación, protección, evaluación, investigación, manejo, aprovechamiento, repoblamiento y/o mejoramiento del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación, así como las derivadas del uso, disfrute, aprovechamiento comercial, transformación, almacenado, transporte y distribución de bienes y servicios provenientes de aquel, de manera directa e indirecta, así como las actividades agroforestales y silvopastoriles y el manejo de la fauna silvestre.

APORTE:

Con la finalidad de complementar el alcance de las actividades forestales, se sugiere la siguiente modificación del texto de la propuesta normativa:

“Artículo 3°.- Actividades forestales y de fauna silvestre

Son actividades forestales y de fauna silvestre, y por tanto se encuentran reguladas por la presente norma, las vinculadas a la conservación, protección, restauración, forestación, reforestación, evaluación, investigación, manejo, aprovechamiento, poblamiento, repoblamiento y/o mejoramiento del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación, así como las derivadas del uso, disfrute, aprovechamiento, transformación, almacenado, transporte y distribución de bienes y servicios provenientes de aquel, de manera directa e indirecta, así como las actividades silviculturales, agroforestales, silvopastoriles, y el manejo de la flora y fauna silvestre in situ y ex situ.”

Artículo 4°.- Patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación.

El Patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación está constituido por los ecosistemas forestales, incluyendo los recursos forestales y de fauna silvestre mantenidos en su fuente, su biodiversidad, servicios de los ecosistemas forestales y las tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección, con bosques o sin ellos.

El Estado reconoce y protege los valores culturales, espirituales y sociales asociados al patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación. Las tierras forestales y de protección no pueden ser utilizadas con fines agropecuarios u otras actividades que afecten la cobertura vegetal y su provisión de servicios de los ecosistemas forestales, el uso sostenible y la conservación de los ecosistemas forestales, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional.

APORTE:

A fin de evitar arbitrariedades en la interpretación y aplicación de la norma, se sugiere incorporar una definición de Ecosistemas Forestales.

Asimismo se solicita modificar, mediante Decreto Supremo, el inciso e)¹⁴ del numeral 9.1 del artículo 9º del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-AG, que admite el destino de las tierras de protección a la producción minera, energética, fósiles, hidro-energía y otros, a fin de restringir el desarrollo de estas actividades en tierras de protección, dada la irreversibilidad de los impactos ambientales y sociales que estas generan.

Finalmente, en base a lo recogido en la propuesta de modificación al artículo IX, respecto al Dominio eminential del Estado sobre el patrimonio nacional forestal y de fauna silvestre, se propone considerar la siguiente propuesta:

“Artículo 4º.- Patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación

El Patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación está constituido por los ecosistemas forestales, incluyendo los recursos forestales y de fauna silvestre mantenidos en su fuente, su biodiversidad, servicios de los ecosistemas forestales y las tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección, con bosques o sin ellos. El Estado conserva el dominio de los frutos y productos de los ecosistemas forestales en tanto ellos no hayan sido obtenidos acorde con el título por los cuales fueron otorgados.

El Estado reconoce, respeta y protege los valores culturales, espirituales y sociales asociados al patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación.

Las tierras forestales y de protección no pueden ser utilizadas con fines agropecuarios, mineros, hidrocarbúricos, energéticos u otras actividades que afecten la cobertura vegetal, la provisión de servicios ambientales, o el uso sostenible y la conservación de los ecosistemas forestales, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional. Se prohíbe el cambio de uso de las tierras forestales y tierras de protección que forman parte del Patrimonio Forestal de la Nación.”

Artículo 7º.- Servicios de los ecosistemas forestales y de la fauna silvestre

Son servicios de los ecosistemas forestales, entre otros: la protección del suelo incluyendo de las riberas de los cauces y fuentes de agua; la captación de agua y la regulación de los flujos hídricos; el

¹⁴ “(e) Tierras de Protección (Símbolo X)

Están constituidas por tierras que no reúnen las condiciones edáficas, climáticas ni de relieve mínimas requeridas para la producción sostenible de cultivos en limpio, permanentes, pastos o producción forestal. En este sentido, las limitaciones o impedimentos tan severos de orden climático, edáfico y de relieve determinan que estas tierras sean declaradas de protección. En este grupo se incluyen, los escenarios glaciáricos (nevados), formaciones líticas, tierras con cárcavas, zonas urbanas, zonas mineras, playas de litoral, centros arqueológicos, ruinas, cauces de ríos y quebradas, cuerpos de agua (lagunas) y otros no diferenciados, las que según su importancia económica pueden ser destinadas para producción minera, energética, fósiles, hidro-energía, vida silvestre, valores escénicos y culturales, recreativos, turismo, científico y otros que contribuyen al beneficio del Estado, social y privado.”

mantenimiento de la diversidad biológica, la conservación de ecosistemas y de los paisajes, incluyendo la belleza escénica; la captura, almacenamiento o retención de carbono y otros gases de efecto invernadero.

Son servicios de fauna silvestre, entre otros: la polinización, la dispersión de semillas, la fertilización de los suelos, el control biológico.

APORTE:

Se sugiere modificar la redacción del texto precedente:

“Artículo 7°.- Servicios de los ecosistemas forestales y de la fauna silvestre

Son servicios de los ecosistemas forestales, entre otros: la creación, fertilización y protección del suelo; la protección de las riberas de los cauces y fuentes de agua; la captación de agua y la regulación de los flujos hídricos; el mantenimiento de la diversidad biológica, y de su potencial genético y evolutivo; la conservación de ecosistemas y paisajes, incluyendo la belleza escénica, y sus valores éticos, estéticos y culturales; la captura, almacenamiento o retención de carbono y otros gases de efecto invernadero.

Son servicios de fauna silvestre, entre otros: el mantenimiento de la diversidad genética, la polinización, la dispersión de semillas, la fertilización de los suelos, el control biológico”.

Artículo 8°.- Plantaciones Forestales

Áreas en las cuales se han instalado una o más especies forestales, exóticas o nativas, con fines de producción de madera y otros productos forestales diferentes a la madera, con fines de protección, de restauración ecológica, de recreación, de provisión de servicios ambientales o la combinación de ellos.

APORTE:

Se sugiere considerar la naturaleza de bosques y ecosistemas forestales de las Plantaciones expresada en el Annual Forest Resources Assessments 2005, desarrollado por la FAO, que define las Plantaciones Forestales como: “Bosques de especies introducidas y en algunos casos de especies nativas, establecidas mediante plantación o siembra [...]”¹⁵.

En tal sentido, se sugiere la siguiente definición para las Plantaciones Forestales:

Artículo 8°.- Plantaciones Forestales

Son bosques de una o más especies forestales, exóticas o nativas, con fines de producción de madera y otros productos forestales diferentes a la madera, con fines de protección, de restauración ecológica, de recreación, de provisión de servicios ambientales o la combinación de ellos.

Artículo 9°.- Gestión Forestal y de Fauna Silvestre

La Gestión Forestal y de Fauna Silvestre es un proceso permanente y continuo, constituido por el conjunto de principios, normas, procesos y actividades, orientado a administrar los intereses, expectativas y recursos relacionados con los objetivos de la Política Nacional Forestal. La Gestión Forestal y de Fauna Silvestre se rige por los principios establecidos en la Ley General del Ambiente y la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

¹⁵ <http://ftp.fao.org/docrep/FAO/009/A0400s/a0400s06.pdf> (p 80).

APORTE:

Conforme al artículo 2º¹⁶ de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, aprobada por Ley Nº 28245, el Sistema Nacional de Gestión Ambiental se constituye sobre la base de las instituciones estatales, órganos y oficinas de los distintos ministerios, organismos públicos descentralizados e instituciones públicas a nivel nacional, regional y local que ejerzan competencias y funciones, entre otros, sobre los recursos forestales y de fauna silvestre así como por los Sistemas Regionales y Locales de Gestión Ambiental. En tal sentido, resulta necesario que los principios de la gestión forestal y de la fauna silvestre se articulen con los principios de la gestión ambiental estipulados en el artículo 5º¹⁷ de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Al respecto proponemos la siguiente fórmula legal:

“Artículo 9º.- Gestión Forestal y de Fauna Silvestre

La Gestión Forestal y de Fauna Silvestre es un proceso permanente y continuo, constituido por el conjunto de principios, normas, procesos y actividades, orientado a administrar los intereses, expectativas y recursos relacionados con los objetivos de la Política Nacional Forestal. La Gestión Forestal y de Fauna Silvestre se rige por los principios establecidos en la Ley General del Ambiente, la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.”

¹⁶ Artículo 2.- Del Sistema Nacional de Gestión Ambiental

2.1 El Sistema Nacional de Gestión Ambiental se constituye sobre la base de las instituciones estatales, órganos y oficinas de los distintos ministerios, organismos públicos descentralizados e instituciones públicas a nivel nacional, regional y local que ejerzan competencias y funciones sobre el ambiente y los recursos naturales; así como por los Sistemas Regionales y Locales de Gestión Ambiental, contando con la participación del sector privado y la sociedad civil.

2.2 El ejercicio de las funciones ambientales a cargo de las entidades públicas se organiza bajo el Sistema Nacional de Gestión Ambiental y la dirección de su ente rector.

¹⁷ Artículo 5.- De los Principios de la Gestión Ambiental

La gestión ambiental en el país, se rige por los siguientes principios:

- a. Obligatoriedad en el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental, el Plan y la Agenda Nacional de Acción Ambiental y las normas transectoriales que se dicten para alcanzar sus objetivos;
- b. Articulación en el ejercicio de las funciones públicas, de acuerdo con el carácter transectorial de la gestión ambiental;
- c. Coherencia, orientada a eliminar y evitar superposiciones, omisiones, duplicidades y vacíos en el ejercicio de las competencias ambientales;
- d. Descentralización y desconcentración de capacidades y funciones ambientales;
- e. Simplificación administrativa, a fin de unificar, simplificar y dar transparencia a los procedimientos y trámites administrativos en materia ambiental;
- f. Garantía al derecho de información ambiental;
- g. Participación y concertación, a fin de promover la integración de las organizaciones representativas del sector privado y la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales;
- h. Promoción y apoyo a las iniciativas voluntarias dirigidas a la prevención de la contaminación;
- i. Promoción de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos ambientales;
- j. Priorización de mecanismos e instrumentos de prevención y producción limpia;
- k. Precautorio, de modo que cuando haya indicios razonables de peligro de daño grave o irreversible al ambiente o, a través de este, a la salud, la ausencia de certeza científica no debe utilizarse como razón para no adoptar o postergar la ejecución de medidas eficaces y eficientes destinadas a evitar o reducir dicho peligro. Estas medidas y sus costos son razonables considerando los posibles escenarios que plantee el análisis científico disponible. Las medidas deben adecuarse a los cambios en el conocimiento científico que se vayan produciendo con posterioridad a su adopción. La autoridad que invoca el principio precautorio es responsable de las consecuencias de su aplicación;
- l. La inversión nacional y la extranjera se sujeta a las mismas condiciones y exigencias establecidas en la legislación ambiental nacional y en la internacional, aplicable al Perú;
- m. Complementariedad entre los instrumentos de incentivo y sanción, privilegiando la protección efectiva, la eficiencia, la eficacia, la prevención, el mejoramiento continuo del desempeño ambiental y la recuperación y manejo del pasivo ambiental o zonas ambientalmente degradadas;
- n. Valorización e internalización de los costos ambientales, bajo el principio contaminador - pagador;
- o. Permanencia, continuidad y transparencia de las acciones de fiscalización; y,
- p. Articulación del crecimiento económico, el bienestar social y la protección ambiental, para el logro del Desarrollo Sostenible.

Artículo 10°.- Introducción de especies exóticas y vedas de especies de flora y fauna

10.1.- La introducción de especies exóticas de la flora y fauna silvestre debe ser autorizada por la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, previo informe técnico del Servicio Nacional de Sanidad Agraria - SENASA.

10.2.- La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre puede declarar vedas por plazo determinado, por especies, por ámbitos geográficos definidos o una combinación de ambos, a la extracción de especies nativas de flora y fauna silvestre, cuyo aprovechamiento no sea sostenible o en casos que otras medidas de regulación y control no resulten eficaces.

La declaratoria de veda no afecta el aprovechamiento realizado en virtud de los títulos habilitantes, salvo declaración expresa en la norma que la apruebe.

APORTE:

En atención al artículo 21^o¹⁸ del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, se sugiere diferenciar la introducción de especies exóticas, de la facultad del Estado de establecer vedas de especies de flora y fauna silvestre que forman parte del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación en dos artículos distintos; ello en virtud a que esencialmente constituyen materias distintas.

Adicionalmente, se considera necesario precisar los alcances y desarrollar los contenidos de ambas materias en capítulos específicos. Finalmente, a fin de precisar los alcances de las medidas administrativas para garantizar la conservación de las especies, se proponen las siguientes modificaciones al texto del numeral 10.2:

“La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre puede declarar vedas por plazo determinado, por especies, por ámbitos geográficos definidos o una combinación de ambos, a la extracción, caza, colecta, o aprovechamiento de especies nativas de flora y fauna silvestre, que se encuentren amenazadas, cuyo aprovechamiento no sea sostenible, en caso no se cuente con información del estado poblacional o de los impactos de su aprovechamiento, en virtud al principio precautorio, o en casos que otras medidas de regulación y control no resulten eficaces.

La declaratoria de veda no afecta el aprovechamiento realizado en virtud de los títulos habilitantes, salvo declaración expresa en la norma que la apruebe.”

Artículo 11°.- Transferencia de los títulos habilitantes

Los títulos habilitantes podrán ser transferidos, incluso si se encuentran sujetos a procedimientos administrativos en los cuales se discuta su vigencia, en tanto no haya sido declarada la caducidad, resolución o revocatoria, siempre que se cumpla con las condiciones y requisitos que establezca la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre.

Adicionalmente, como requisito para que se autorice la transferencia del título habilitante, el transferente tendrá que asegurar el pago de las obligaciones pendientes que hayan sido determinadas

¹⁸ **Artículo 21.- Criterios de redacción**

Los criterios orientadores básicos en la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; y cada enunciado, una idea.

por las autoridades competentes. Si la autoridad competente advierte que el transferente ha infringido la legislación forestal y de fauna silvestre, éste último quedará sujeto a las responsabilidades administrativas, civiles y penales, a que hubiera lugar.

APORTE:

El Artículo 41°, Capítulo II, Otorgamiento de Títulos Habilitantes en tierras de dominio público, de la propuesta normativa materia de análisis, establece que en el caso de Concesiones Forestales con fines maderables, su otorgamiento se realiza bajo procedimientos transparentes y competitivos, pudiendo ser estos procedimientos la Subasta o Concurso Público. La Transferencia de los Títulos Habilitantes conllevaría a una incoherencia interna en la norma, al ser estos otorgados a un particular bajo determinadas condiciones de elegibilidad, para luego ser transferidos a un tercero, que podría no cumplir o satisfacer los requisitos previstos para acceder a dicho título.

El otorgamiento de Concesiones Forestales con fines maderables, mediante Subasta y Concurso Público, fue introducido por el artículo 10º de la Ley Nº 27308, con la finalidad, primero, de corregir la discrecionalidad en el otorgamiento de las licencias y permisos para el aprovechamiento forestal, regulado por el Decreto Ley Nº 21147, cuyo otorgamiento, sin precalificación de los usuarios, facilitó la institucionalización del aprovechamiento ilegal de recursos forestales y su legalización a través de los Contratos menores a 1000 ha, y, segundo, de garantizar la facultad del Estado de inspeccionar que la asignación de derechos para el aprovechamiento de los recursos forestales se dé a las personas jurídicas que cuentan con las mejores capacidades técnicas y económicas para garantizar el cumplimiento del Plan de Manejo y los compromisos de sostenibilidad ambiental del bosque.

Atendiendo al origen de ambos procedimientos, su configuración y resultado deben darse en armonía con el interés de la Nación y el bien común¹⁹ así como la función promotora del Estado para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales²⁰, esto es, generando mecanismos transparentes y competitivos²¹ que permitan el otorgamiento del respectivo título habilitante en función a la mejor propuesta técnico económica que fuera planteada en términos viables y sostenibles.

En este orden de ideas, la admisión de una modalidad que permita la Transferencia de Títulos Habilitantes, otorgados como resultado de procesos de evaluación previa, debilita los mecanismos de precalificación de las empresas forestales para acceder al bosque e, incluso, conlleva a una incoherencia interna de la norma, al posibilitar que los títulos otorgados a un particular bajo determinadas condiciones de elegibilidad, luego sean transferidos a un tercero que podría no cumplir o satisfacer los requisitos previstos para acceder a dicho título.

Sumado a lo anterior, podría generarse un efecto perverso en el sentido que los administrados contarían, además de los sistemas de concurso y subasta pública, con una segunda vía, no diseñada por la norma para estos fines, para acceder a los recursos maderables en condiciones diferentes y menos competitivas.

¹⁹ El artículo 8º de Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, aprobada por Ley Nº 26821, señala que “El Estado vela para que el otorgamiento del derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se realice en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en la presente ley, en las leyes especiales y en las normas reglamentarias sobre la materia.”

²⁰ El artículo 7º de Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, aprobada por Ley Nº 26821, señala lo siguiente: “Es responsabilidad del Estado promover el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a través de las Leyes especiales sobre la materia, las políticas del desarrollo sostenible, la generación de la infraestructura de apoyo a la producción, fomento del conocimiento científico tecnológico, la libre iniciativa y la innovación productiva. El Estado impulsa la transformación de los recursos naturales para el desarrollo sostenible.”

²¹ Conforme también refiere el artículo 41º de la propuesta normativa materia de análisis, cuando señala que el otorgamiento de concesiones forestales se realiza bajo procedimientos transparentes y competitivos, dejando al reglamento el establecimiento de las condiciones de uso de cada tipo de concesión y en cada categoría del ordenamiento forestal.

Por tal motivo se sugiere determinar qué reglas o condiciones se aplicarían a fin de asegurar el mismo nivel de transparencia e imparcialidad establecido en los procesos de Concurso Público y Subasta Pública, de manera que las concesiones sean otorgadas sin prácticas discrecionales y se garantice que su otorgamiento se dé al interior de un proceso competitivo y transparente, conforme establecida lo dispuesto en el inciso “i” del literal g) del numeral 3 del Anexo 18.3.4 del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos, aprobado por Resolución Legislativa N° 28766 y ratificado por Decreto Supremo N° 030-2006-RE, enmendado por el Protocolo de Enmienda aprobado por Resolución Legislativa N° 29054 y ratificado por Decreto Supremo N° 040-2007-RE.

Adicionalmente, resaltamos el compromiso asumido por el Estado Peruano en el numeral 2 del artículo 18.3 del Capítulo 18 del citado Acuerdo, en el que se menciona que “Las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas en sus respectivas legislaciones ambientales. En consecuencia, una Parte no dejará sin efecto o derogará, dicha legislación de manera que debilite o reduzca la protección otorgada por aquella legislación de manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes”.

De otro lado, aún cuando se absolvieran las inquietudes anteriormente referidas a las Concesiones Forestales con fines maderables, el artículo 11° materia de estudio se refiere a todos los Títulos Habilitantes, sin diferenciación alguna, pudiendo su eventual aplicación afectar los derechos de los pueblos indígenas al acceso exclusivo de los recursos forestales y otros contenidos en sus tierras y territorios; además también de ser aplicable a todos los otros tipos de Concesiones. Ello en virtud a que el Artículo 37° sobre los Alcances, condiciones y naturaleza jurídica de los derechos o títulos habilitantes, de la misma propuesta normativa, señala que

“Las concesiones, permisos y autorizaciones forestales constituyen los títulos habilitantes por los que el Estado otorga el derecho de acceso al aprovechamiento sostenible del recurso forestal correspondiente, así como el derecho a los beneficios procedentes de los servicios de los ecosistemas que se desprendan de su manejo”.

De acuerdo a la propuesta de Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre, esta definición incluye a las Concesiones forestales con fines maderables (Art. 44°), Concesiones para productos forestales diferentes a la madera (Art. 45°), Concesiones para ecoturismo (Art. 46°), Concesiones para conservación, (Art. 47°), Bosques locales (Art. 50°), Cesión en uso para sistemas agroforestales (Art. 51°), Permisos forestales en tierras de comunidades nativas y comunidades campesinas (Art. 52°).

De acuerdo a la propuesta de Transferencia de Títulos Habilitantes, cualquiera de estos títulos podrían ser transferidos a terceros diferentes a sus titulares, promoviendo e incentivando un eventual tráfico de títulos habilitantes y/o acaparamiento de tierras bajo esta modalidad, en el caso de Concesiones de Conservación, concesiones para productos diferentes a la madera, Concesiones de Ecoturismo, y Cesión en uso para sistemas agroforestales, cuyos requisitos para acceder a los mismos son menos exigentes que en el caso de las Concesiones Forestales con fines maderables, y en algunos casos incluyen exoneraciones de los pagos por Derecho de uso.

En el caso de Permisos de aprovechamiento de productos forestales en tierras de comunidades nativas y campesinas, estos permisos también podrían ser transferidos a terceros, sin que la propuesta de Ley precise las restricciones y eventuales condiciones que permitan salvaguardar la exclusividad de los Pueblos Indígenas para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales dentro de sus territorios.

Por todo lo expresado, se recomienda no incluir la Transferencia de Títulos Habilitantes en la propuesta de Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre.



La aprobación del Artículo 11°, Transferencia de los Títulos Habilitantes, de la propuesta de Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre podría vulnerar los Principios de Transparencia y, Competitividad de la propia propuesta normativa, así como los principios de Celeridad y Eficacia en la actuación pública, establecidos en la Ley de Procedimientos Administrativos Generales.

Título II

SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN FORESTAL Y FAUNA SILVESTRE

Artículo 12°.- Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre

Créase el Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR). El SINAFOR tiene a su cargo la integración funcional y territorial de la política, las normas y los instrumentos de gestión, así como las funciones públicas y relaciones de coordinación de las instituciones del Estado en todos sus sectores y niveles de gobierno, sector privado y de la sociedad civil, en materia de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre. El Ente Rector del SINAFOR es la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. El Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre incluye: El sistema de información forestal y de fauna silvestre y el sistema de control y vigilancia forestal y de fauna silvestre.

APORTE:

- Se sugiere incluir en el Sistema de Gestión de Bosques al CONAFOR, OSINFOR, y el Sistema Nacional de Valorización y Contabilidad de los Ecosistemas Forestales, Recursos Forestales, de Biodiversidad y Fauna Silvestre; así como a la Comisión Nacional de Cambio Climático.

- Asimismo, se recomienda precisar los niveles y mecanismos de coordinación con el CEPLAN, el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (previsto en la Ley Nº 28245), otros Sectores y Entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Locales.

Artículo 13°.- Consejo Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

El SINAFOR cuenta con un consejo de consulta forestal y de fauna silvestre denominado Consejo Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (CONAFOR). El CONAFOR es una instancia del más alto nivel en materia de concertación, consulta e intercambio de información en lo relacionado a la Política Nacional Forestal. Mantendrá coordinación con los espacios de consulta a nivel regional.

El CONAFOR está integrado por representantes del sector público y privado vinculados a la actividad forestal, incluyendo entre otros representantes de las organizaciones de las comunidades campesinas y nativas, de instituciones empresariales, académicas y organizaciones no gubernamentales. El reglamento de la presente ley especificará su composición y funcionamiento.

APORTE:

A fin de mejorar la redacción del texto del artículo 13° de la propuesta normativa, se propone su modificación en el siguiente sentido:

“Artículo 13°.- Consejo Nacional Forestal y de Fauna Silvestre



El Consejo Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (CONAFOR) es la instancia del más alto nivel en materia de concertación, consulta e intercambio de información en lo relacionado a la Política Nacional Forestal. Mantendrá coordinación con los espacios de consulta a nivel regional. Constituye el Consejo de Consulta Forestal y de Fauna Silvestre del SINAFOR.

El CONAFOR está integrado por representantes del sector público y privado vinculados a la actividad forestal, incluyendo entre otros representantes de las organizaciones de las comunidades campesinas y nativas, de instituciones empresariales, académicas y organizaciones no gubernamentales. El reglamento de la presente ley especificará su composición y funcionamiento.”

Capítulo I

AUTORIDAD NACIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE

Artículo 14°.- Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

Créase el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) como Organismo Técnico Especializado adscrito al Ministerio de Agricultura. El SERFOR es la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

El SERFOR es el órgano normativo, administrador, planificador y promotor del uso sostenible, conservación y protección de los recursos forestales y de fauna silvestre a nivel nacional en las materias de su competencia. Tiene a su cargo la planificación, supervisión, ejecución, y control de la política nacional forestal.

La estructura del SERFOR es establecida en su reglamento de organización y funciones.

APORTE:

Se solicita a la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre justificar la omisión en la presente propuesta normativa de la Creación del Viceministerio de Gestión de Bosques acordado en la Mesa N° 2 en el marco del Grupo Nacional de Coordinación.

No obstante que no es objeto del presente documento bajo análisis, se recomienda incorporar en la Política Nacional Forestal la propuesta de crear, en el largo plazo, un Ministerio de Gestión de Ecosistemas Forestales, conforme así lo dispone la citada Mesa N° 2.



Capítulo IV Unidades de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre

Artículo 19°.- Unidades de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre

Las Unidades de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS) son las unidades territoriales mínimas de gestión, administración y control público de los recursos forestales y de fauna silvestre. La organización administrativa forestal a nivel regional deberá tomar en cuenta, como mínimo, los siguientes criterios: relación con cuencas hidrográficas; continuidad física; accesibilidad para administración, control y vigilancia; densidad poblacional; y la existencia y número de áreas de producción forestal o de títulos habilitantes otorgados.

Corresponde a los Gobiernos Regionales la aprobación de las Unidades de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS) con APORTES previa del SERFOR.

APORTE:

Complementar la redacción del texto precedente en el siguiente sentido:

“Artículo 19°.- Unidades de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre

Las Unidades de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS) son las unidades territoriales y espaciales mínimas de planificación, gestión, administración y control público de los ecosistemas forestales, así como de los recursos forestales y de fauna silvestre, la biodiversidad y los servicios ambientales contenidos en ellos. La organización administrativa forestal a nivel regional deberá tomar en cuenta, como mínimo, los siguientes criterios: relación con cuencas hidrográficas; continuidad biofísica; accesibilidad para administración, control y vigilancia; división político-territorial, densidad poblacional; existencia y número de áreas de producción forestal o de títulos habilitantes otorgados, territorios comunales, presencia de áreas naturales protegidas, zonas fronterizas, otros.

Corresponde al SERFOR la aprobación de las Unidades de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS), en coordinación con los Gobiernos Regionales.”

Artículo 20°.- Jefes de Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre

Cada UGFFS estará a cargo de un Jefe designado mediante proceso de selección conducido por el Gobierno Regional. El Jefe de la UGFFS constituye la autoridad de gestión, administración y control de la UGFFS, y resuelve en primera instancia la materia de su competencia.

Artículo 21°.- Juntas de Apoyo a las Unidades de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre

Créase una Junta de Apoyo a las Unidades de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre por cada UGFFS. Estas Juntas constituyen instancias de apoyo al Jefe de UGFFS y desarrollan actividades de coordinación, información y participación ciudadana que promueve la adecuada Gestión Forestal y de Fauna Silvestre a nivel de UGFFS.

Contará como mínimo con la participación de los usuarios del bosque, las comunidades nativas, los productores, los Gobiernos Locales y representantes de la sociedad dentro de la UGFFS. Las Juntas de Apoyo a las Unidades de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre podrán establecer vínculos con instancias similares en función de objetivos e intereses comunes y complementarios.

Son reconocidas mediante resolución de la autoridad regional forestal y de fauna silvestre y se integran al sistema de control y vigilancia forestal.

APORTE:

Se requiere precisarse si las Unidades de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre reemplazan a los Comités de Gestión de Bosques creados en el marco del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus normas modificatorias.

Asimismo, es necesario que se defina el status jurídico de los Comités de Gestión de Bosques creados y en funcionamiento a la de entrada en vigencia de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Capítulo V Regencia Forestal y de Fauna Silvestre

Artículo 22°.- Regentes forestales.

Todo documento de gestión forestal debe estar refrendado por un Regente Forestal. Los Regentes Forestales son profesionales forestales o afines que formulan y suscriben los documentos de gestión forestal y de fauna silvestre y son responsables solidarios con el titular del título habilitante de su implementación, así como informar en caso de incumplimiento de éstos y de cualquier infracción a la normatividad forestal. La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre conduce el Registro de Regentes Forestales y de Fauna Silvestre. El reglamento establece los requisitos y procedimientos para ser regente forestal, así como las reglas y condiciones a que estos se someten.

APORTE:

Se sugiere precisar la naturaleza jurídica de los Regentes Forestales.

Asimismo, considerando los niveles de responsabilidad y las capacidades técnicas y condiciones que deberán reunir los profesionales elegibles para asumir dicha función, se sugiere considerar de manera exclusiva a los profesionales que cuentan con la formación apropiada para poder intervenir en los procesos de los ecosistemas forestales, .

De otra parte, con el objeto de establecer los lineamientos de la norma reglamentaria que defina los requisitos y procedimientos para ser regente forestal, se sugiere señalar que la admisión de éstos obedezca a criterios de elegibilidad adecuados como resultado de un procedimiento de evaluación previa que, entre otros, exija la inmersión del profesional en cursos de ética así como al marco legal referido al sector y al cumplimiento propio de sus funciones.

A manera de ejemplo, Ecuador ha previsto en el artículo 8º de las Normas del Sistema de Regencia Forestal²², aprobadas por Acuerdo Ministerial N° 38, lo siguiente:

“Art. 8.- Son Regentes Forestales los ingenieros forestales que en libre ejercicio de la profesión reciben de parte de la Autoridad Nacional Forestal la atribución de ejercer las funciones previstas en el artículo 1 de la presente Norma.

Los ingenieros forestales para solicitar la calidad de Regente Forestal presentarán al Director Nacional Forestal la siguiente documentación:

- a) Solicitud del postulante, dirigida a la máxima autoridad del Ministerio del Ambiente.*
- b) Copia certificada del título profesional.*

²² En: <http://www.ambiente.gov.ec/docs/regencia.PDF>. Fecha de consulta: 16 de abril de 2010.

- c) Hoja de vida con los certificados de soporte respectivos, especificando el tiempo y las actividades realizadas en cada uno de los trabajos desarrollados.
- d) Certificado de aprobación del curso de Regencia y Manejo Forestal Sustentable emitido por la Dirección Nacional Forestal del Ministerio del Ambiente, universidad o entidad facultada por dicho Ministerio.
- e) Certificado de encontrarse al día en sus obligaciones pecuniarias con el Colegio de Ingenieros Forestales respectivo; y,
- f) Copia de la cédula de ciudadanía.

En caso de comprobarse falsedad en la documentación presentada, automáticamente operará la nulidad de la calificación y registro como Regente Forestal; sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiera lugar.”

En este orden de ideas, se sugiere la siguiente redacción legal:

“Artículo 22°.- Regentes forestales

Todo documento de gestión forestal debe estar refrendado por un Regente Forestal. Los Regentes Forestales son ingenieros forestales que formulan y suscriben los documentos de gestión forestal y de fauna silvestre y son responsables solidarios con el titular del título habilitante de su implementación, así como de informar en caso de incumplimiento de éstos y de cualquier infracción a la normatividad forestal. La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre conduce el Registro de Regentes Forestales y de Fauna Silvestre. El reglamento establece los requisitos y regula el procedimiento de evaluación previa para ser regente forestal así como las reglas y condiciones a que éstos se someten.”

En lo que corresponde al Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, se sugiere exigir como requisito para ser regente forestal que el ingeniero forestal postulante haya aprobado un Módulo de Capacitación, estructurado por la Autoridad Nacional Forestal e impartido por una universidad o entidad facultada por dicha Autoridad, que contenga como mínimo cursos sobre ética, derechos humanos así como aspectos legales relacionados al sector y a las funciones y responsabilidades del regente forestal.

Título III Planificación Forestal

Artículo 23°.- Instrumentos de planificación para la gestión forestal y de fauna silvestre.

23.1. La planificación forestal y de fauna silvestre está guiada y encabezada por la política nacional forestal y fauna silvestre, que constituye el documento guía del accionar forestal para asegurar el uso sostenible y la conservación del recurso forestal y de fauna silvestre.

23.2. El Estado peruano aprueba de acuerdo al procedimiento y metodología desarrollado en el reglamento, un Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre de cumplimiento en el ámbito nacional, regional y local, el mismo que prioriza las acciones de gobernanza y gobernabilidad forestal, la gestión efectiva del recurso forestal y de fauna silvestre, el posicionamiento del sector forestal en el ámbito nacional e internacional, así como la mejora de la distribución de los beneficios y responsabilidades respecto de dicho recurso.

23.3. En el ámbito regional, cada Gobierno Regional podrá determinar planes y políticas regionales forestales, enmarcados en la política y el plan nacional forestal, los mismos que serán de cumplimiento en la correspondiente Región. Las regiones integrarán sus políticas, planes y actividades forestales cuando la naturaleza de la gestión lo amerite.

APORTE:

Se sugiere incluir como acción prioritaria del Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre el fortalecimiento de la Autoridad Forestal.

Artículo 26°.- Categorías de zonificación forestal

La zonificación forestal del país, considera las siguientes categorías:

26.1 Zonas de Producción Permanente

Son zonas del territorio que según su naturaleza tienen mayor aptitud para uso forestal.

a) Bosques de categoría I: Son áreas de bosque natural primario o secundario, cuyas condiciones bióticas y abióticas permiten el aprovechamiento sostenible de recursos forestales y de fauna silvestre, incluyendo la extracción de madera bajo sistemas intensivos o mecanizados, el potencial de esta zona permite además una amplia gama de usos alternativos, incluyendo extracción de productos no maderables, de fauna silvestre, en adición a su aporte de servicios de los ecosistemas. En esta categoría podrán declararse bosques de producción permanente así como bosques locales de acuerdo a lo que dispone la presente ley.

Se entiende por bosques primarios a los ecosistemas boscosos con vegetación original, caracterizado por la abundancia de árboles maduros de especies del dosel superior o dominante, que ha evolucionado de manera natural y que ha sido poco perturbado por actividades humanas o causas naturales. Se entiende por bosques secundarios a los ecosistemas boscosos en proceso de regeneración forestal natural, conocido también como barbecho forestal, caracterizado por su gran vigor, baja densidad de la madera y rápido crecimiento. Presentan en muchos casos condiciones favorables para su aprovechamiento sostenible, incluyendo sistemas de manejo basados en su regeneración natural así como en plantaciones de enriquecimiento.

b) Bosques de categoría II: Son áreas de bosque natural primario o secundario cuyas condiciones bióticas y abióticas permiten el aprovechamiento sostenible de recursos forestales y de fauna silvestre, incluyendo la extracción de maderas bajo sistemas de impacto reducido y baja intensidad, así como la extracción de productos no maderables, y de la fauna silvestre, en adición a su aporte de servicios de los ecosistemas. En esta categoría podrán declararse bosques de producción permanente así como bosques locales de acuerdo a lo que dispone la presente ley.

c) Bosques de categoría III: Son áreas con bosques naturales primarios, secundarios o residuales, cuyas condiciones bióticas y abióticas le confieren un valor especial para la provisión de servicios de los ecosistemas, como conservación de fuentes de agua, suelos, hábitats críticos, entre otros, y que permiten el aprovechamiento sostenible de recursos forestales diferentes a la madera, sin reducir la cobertura vegetal, así como de la fauna silvestre. En esta categoría podrán declararse bosques locales y bosques protectores de acuerdo a lo que dispone la presente ley.

APORTE:

Se sugiere no usar la denominación “Categorías” para la Zonificación Forestal, en tanto el término Categoría designa géneros o clases a partir de los cuales se sistematiza (estructura) la realidad (a nivel epistemológico, y en algunos sistemas, a nivel ontológico). Los términos categoremáticos constituyen expresiones lógicas que aluden a una jerarquía de clases que tienden a excluirse mutuamente²³. En el caso de la designación de Zonas de Bosque para Producción Permanente se produce un “error categorial” al clasificar y jerarquizar tipos de bosque (categoría de tipo sustancial) en función a una asignación arbitraria de usos (categoría de tipo accidental), es decir, al unir o mezclar conceptos de distinto nivel lógico.

Adicionalmente, la “categorización” de Bosques Primarios en tres niveles: I, II y III, sugiere una jerarquía cualitativa en la cual los bosques de mejor calidad (Categoría I) se asignarían a usos intensivos o mecanizados, mientras que a los bosques residuales (Categoría III) se les asignan los usos de mayor importancia ecológica, ambiental, social y económica. Ello no solo constituye una contradicción en sí misma, sino un contrasentido al deber del Estado de garantizar la conservación de los ecosistemas forestales mediante la mejor asignación de usos sostenibles, sino que además vulnera el principio de sostenibilidad.

26.2 Zonas de Protección y Conservación Ecológica

Son zonas del territorio que según su naturaleza presentan limitaciones ecológicas para la producción forestal sostenible.

Áreas Naturales Protegidas, Áreas de Conservación Regional y Áreas de Conservación Privada:

La gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre contenidos dentro de las Áreas Naturales Protegidas, las Áreas de Conservación Regional y Áreas de Conservación Privada se rigen por lo establecido en la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley 26834 y su Reglamento; los Decretos Legislativos 1013, 1039 y 1079, sus reglamentos y normas complementarias.

APORTE:

En el mismo sentido que el numeral 26.1 del artículo 26º, se considera que la definición de las zonas de protección y conservación ecológica debe realizarse en función a criterios de calidad y valor de conservación del área (integridad, fragilidad, biodiversidad, endemismos, importancia por los bienes y servicios ambientales que brindan, belleza escénica, valores culturales y espirituales, potencialidad económica, otros) y no en función a las limitaciones para la producción maderable. En este caso, también se produce una inversión de los criterios bajo los cuales se deben definir las áreas.

26.3 Zonas de Recuperación

Son las áreas que requieren de una estrategia especial para reponer la cobertura forestal.

a) Zonas para recuperación de la cobertura vegetal con fines de producción forestal: Son tierras de aptitud forestal, que no cuentan con cobertura de bosques primarios, cuyas condiciones bióticas y abióticas favorecen la instalación de plantaciones forestales con fines de producción de maderas y otros productos forestales y de fauna silvestre.

²³ (Las categorías clásicas eran: sustancia, cantidad, cualidad, relación, lugar, tiempo, situación, posesión, acción y pasión).

b) Zonas para recuperación de la cobertura vegetal con fines de restauración y conservación: Son tierras de aptitud forestal o de protección, que no cuentan con cobertura de bosques primarios, cuyas condiciones bióticas y abióticas favorecen la instalación de plantaciones forestales destinadas a la restauración ecológica, a la provisión de servicios de los ecosistemas, aprovechamiento de la fauna silvestre y de productos forestales diferentes a la madera que no afecten la cobertura vegetal.

APORTES:

Se recomienda complementar la redacción del numeral 26.3 bajo la siguiente expresión:

“26.3 Zonas de Recuperación

Son las áreas que requieren de una estrategia especial para reponer la cobertura vegetal y forestal, la composición y estructura florística, la fauna, biodiversidad y la funcionalidad de los procesos ecológicos, de manera gradual y en función a las características de los ecosistemas originales, y a los objetivos de manejo.

a) *Zonas para recuperación de la cobertura vegetal con fines de producción forestal: Son tierras de aptitud forestal, que no cuentan con cobertura vegetal o de bosques, cuyas condiciones bióticas y abióticas favorecen la reposición forestal, las prácticas silviculturales de enriquecimiento, regeneración natural, entre otras, o la instalación de plantaciones forestales de manera parcial o total dependiendo del grado de deforestación del área, con fines de producción de maderas y otros productos forestales y de fauna silvestre.*

En el caso de áreas con bosques secundarios, se prohíbe el cambio de la cobertura forestal o deforestación de áreas en proceso de sucesión vegetal para la instalación de plantaciones.

b) *Zonas para recuperación de la cobertura vegetal con fines de restauración y conservación: Son tierras de aptitud forestal o de protección, que no cuentan con cobertura vegetal, o de bosques, cuyas condiciones bióticas y abióticas favorecen el manejo de suelos, la reposición de la composición y estructura florística vegetal y forestal, las prácticas silviculturales de enriquecimiento, regeneración natural, entre otras, o la instalación de plantaciones forestales preferentemente con especies nativas, de manera parcial o total, dependiendo del grado de deforestación del área, destinadas a la restauración ecológica, a la provisión de servicios de los ecosistemas, aprovechamiento de la fauna silvestre y de productos forestales diferentes a la madera que no afecten la cobertura vegetal.*

En todos los casos se prohíbe el uso de plantas, semillas o cultivares de origen transgénicos, organismos vivos genéticamente modificados, o especies exóticas consideradas invasoras en las zonas de recuperación, y en zonas aledañas a ecosistemas naturales.”

26.4 Zonas de Tratamiento Especial

Son aquellas áreas que por su naturaleza biofísica, socioeconómica, cultural y geopolítica requieren de una estrategia especial para la asignación de uso.

- a)** Reserva territorial para pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial: Las Reservas Territoriales para pueblos indígenas en situación de aislamiento o en contacto inicial, se rigen según lo dispuesto en la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, Ley 28736, su Reglamento y normas

complementarias. En dichas Reservas Territoriales no pueden admitirse los títulos habilitantes incluidos en la presente Ley.

- b) Zonas de producción agroforestal o silvopastoriles: Son ecosistemas transformados sobre tierras forestales o de protección, que fueron en el pasado objeto de retiro total o parcial de la cobertura boscosa, en los cuales se ha instalado y desarrollado sistemas productivos sostenibles de producción permanente que combinan en el tiempo y en el espacio vegetación forestal o leñosa y plantas domesticadas con fines de producción tanto forestal como agrícola y/o pecuaria, en forma sostenible y contribuyendo a la provisión de servicios ecosistémicos. Incluye los sistemas silvopastoriles en ecosistemas forestales en tierras bajo dominio del Estado.
- c) Bosques residuales o remanentes: Son bosques naturales primarios, producto de la fragmentación de hábitat consecuencia de procesos de ocupación y transformación de paisajes anteriormente forestales. Por sus condiciones de relativo aislamiento y tamaño limitado y por la presión antrópica sobre ellos, sus valores de biodiversidad son generalmente menores a los bosques primarios, a pesar de lo cual contribuyen a la salud ambiental de su entorno y proveen diversos servicios ecosistémicos y bienes a las poblaciones locales. De acuerdo a sus condiciones bióticas y abióticas pueden ser destinados a funciones básicamente de protección, aprovechamiento de productos no maderables y extracción de madera con restricciones. En esta categoría podrán declararse bosques locales y bosques protectores de acuerdo a lo que dispone la presente ley.

APORTE:

Se sugiere modificar el numeral 26.4 de la propuesta normativa, en el siguiente sentido:

“26.4 Zonas de Tratamiento Especial

Son aquellas áreas que por su naturaleza jurídica, biofísica, socioeconómica, cultural y/o geopolítica, requieren un tratamiento especial o una estrategia diferenciada para su gestión.

a) Reserva territorial para pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial: Las Reservas Territoriales para pueblos indígenas en situación de aislamiento o en contacto inicial, se rigen según lo dispuesto en la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, Ley 28736, su Reglamento y normas complementarias. Dichas Reservas Territoriales son intangibles para todo tipo de uso, no pudiendo otorgarse ningún tipo de títulos habilitantes considerados en la presente Ley.

b) Zonas de producción agroforestal o silvopastoriles: Son ecosistemas transformados sobre tierras forestales o de protección, que fueron en el pasado objeto de retiro total o parcial de la cobertura boscosa, en los cuales se ha instalado y desarrollado sistemas productivos permanentes que combinan en el tiempo y en el espacio vegetación forestal o leñosa y plantas domesticadas con fines de producción forestal, agrícola y/o pecuaria, contribuyendo a la provisión de servicios ecosistémicos. Incluye los sistemas silvopastoriles en ecosistemas forestales en tierras bajo dominio del Estado.

c) Bosques residuales o remanentes: Son bosques naturales primarios, producto de la fragmentación de hábitat consecuencia de procesos de ocupación y transformación de paisajes anteriormente forestales. Por sus condiciones de relativo aislamiento, tamaño limitado y presión antrópica sobre ellos, sus valores de biodiversidad requieren medidas de protección. Estos bosques contribuyen a la salud ambiental de su entorno y proveen diversos servicios ecosistémicos y bienes a las poblaciones locales. De acuerdo a sus condiciones bióticas y abióticas pueden ser destinados a funciones básicamente de protección, y aprovechamiento de productos no maderables.”

Artículo 27°.- Unidades de ordenamiento forestal

Las unidades de ordenamiento forestal serán establecidas por la Autoridad Forestal Nacional en coordinación con los Gobiernos Regionales, enmarcadas en las políticas de ordenamiento territorial y la zonificación regional. Son materia de inscripción en el catastro forestal y, en lo que corresponda en los Registros Públicos, de acuerdo a lo que establece el reglamento de la presente Ley. Las unidades de ordenamiento forestal son:

- a. Bosques de Producción Permanente, se establecen mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Agricultura.
- b. Bosques Locales, se establecen mediante Resolución Jefatural del SERFOR.
- c. Bosques en Reserva, se declaran mediante Resolución Jefatural del SERFOR.
- d. Bosques protectores, se declaran mediante Resolución Jefatural del SERFOR.
- e. Bosques en tierras de Comunidades campesinas y nativas, se reconocen por la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre.
- f. Bosques en predios privados, se reconocen por la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre.
- g. Bosques en Áreas Naturales Protegidas, de toda categoría y nivel de gestión.
- h. Títulos habilitantes otorgados, ocurran al interior o fuera de las anteriores unidades de ordenamiento forestal.

Artículo 28.- Aprobación de la zonificación forestal

La zonificación forestal es aprobada mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Agricultura, con opinión previa del Ministerio del Ambiente a propuesta del SERFOR. Siendo un proceso paulatino y dinámico podrá llevarse a cabo por ámbitos geográficos de acuerdo a la priorización que establezca la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

Artículo 29.- Catastro Forestal

Créase el catastro forestal el cual incorpora la información cartográfica y documental de las categorías del recurso forestal, la zonificación forestal, las unidades de ordenamiento forestal y los títulos habilitantes otorgados, plantaciones y las tierras de dominio público con aptitud para plantaciones forestales de producción o de protección.

El catastro forestal está a cargo de la Autoridad Nacional Forestal y se integra al subsistema nacional de información forestal del Sistema Nacional de Gestión Forestal y al Registro Nacional de Ordenamiento Territorial y Zonificación Ecológica Económica del Ministerio del Ambiente, y es de observancia obligatoria para el otorgamiento de cualquier derecho que se otorgue sobre el recurso forestal y de fauna silvestre.

Artículo 30.- Desbosque para actividades diferentes a las forestales.

El retiro de la cobertura forestal, mediante tumba y quema o cualquier otro método que conlleve la pérdida del estado natural del recurso forestal, en áreas comprendidas bajo toda categoría del patrimonio nacional forestal para el desarrollo de actividades productivas que no tengan como fines su manejo forestal sostenible, tales como instalación de infraestructura, transporte, energía, así como operaciones energéticas, hidrocarbúricos y mineras, requieren autorización previa de la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre o de la autoridad regional forestal y de fauna silvestre correspondiente, de acuerdo al nivel de evaluación ambiental exigible en cada caso, según lo dispuesto en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, lo que se especificará en el Reglamento.

Conjuntamente con la presentación de la solicitud el titular de la actividad, sea público o privado, deberá adjuntar la evaluación de impacto ambiental realizada conforme a la legislación de la materia, aprobado por la autoridad competente según la actividad a desarrollarse y se deberá indicar el destino

de los productos forestales extraídos. Debe realizar el pago por el valor de los recursos forestales. En caso afecte tierras de terceros, se deberá reconocer los derechos de los mismos. El Reglamento establecerá las condiciones aplicables al efecto. En el caso de que estos productos forestales sean materia de comercialización, deberá pagar adicionalmente derecho de aprovechamiento.

APORTE:

El presente artículo desvirtúa los compromisos asumidos por el Estado peruano respecto a la protección del ambiente y de la biodiversidad. Asimismo, contradice la prohibición establecida en el último párrafo del artículo 4º de la propuesta de Ley, al admitir la pérdida de la cobertura vegetal en tierras forestales y de protección para el desarrollo de actividades productivas que no tengan como fines su manejo forestal sostenible, tales como instalación de infraestructura, transporte, energía, así como operaciones energéticas, hidrocarburíferas y mineras.

Si bien el desbosque constituye una figura administrativa que viabiliza el desarrollo de proyectos vinculados a otros sectores, no debería desvincularse del objeto de la norma que la contiene, esto es, normar, regular, promover, supervisar y garantizar la conservación, la protección y el uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre dentro del territorio nacional, integrando su aprovechamiento con el mantenimiento y mejora de los bienes y servicios de los ecosistemas forestales, en armonía con el interés social, económico y ambiental de la Nación.

Recomendamos que el desbosque revista un carácter excepcional sujeto a las siguientes condiciones específicas²⁴:

- El EIA de la actividad que solicita el desbosque cuente con opinión previa vinculante de la Autoridad Forestal Nacional y de Fauna Silvestre, la Autoridad de Áreas Naturales Protegidas cuando sea necesario, además de la consulta a las Unidades de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre, así como a los Pueblos Indígenas en la zona, o aledaños a las zonas donde se planea el desbosque.

- Que se demuestre objetivamente que el desarrollo de la actividad propuesta no pueda llevarse a cabo en otro lugar, ni cuenta con otras alternativas de mejor calidad en cuanto a cumplimiento de estándares ambientales.

- El área materia de desbosque sea reducida al máximo posible, y se desarrolle con la mejor tecnología, prácticas y métodos existentes para reducir al máximo los impactos ambientales y sociales

- Se respeten las condiciones relacionadas con el ordenamiento forestal

- Cuando el desbosque comprometa áreas de alto valor de conservación, ecosistemas frágiles, áreas de alto endemismos de especies, hábitats críticos para especies amenazadas, únicas o endémicas, se apliquen los principios de prevención, precautorio, de internalización de costos y de responsabilidad ambiental previstos en la Ley General del Ambiente

- La valorización de los bienes y servicios de los ecosistemas forestales sea integral, y en el largo plazo; de manera que el análisis de las alternativas financieras refleje la real magnitud del valor actual y potencial de los ecosistemas naturales; así como los costos de oportunidad de sus modificaciones

- Se respeten los intereses de la protección de la biodiversidad, la naturaleza y el paisaje

²⁴ CIRELLI, Maria Teresa y SCHMITHÜSEN, Franz. *Tendencias Del Derecho Forestal: Europa Occidental*. Estudio legislativo de la FAO en línea N° 10, Junio 2000, pág. 25. Disponible en: <http://www.fao.org/legal/prs-ol/lpo10-s.pdf>.

- *Se respeten las áreas de interés cultural, científico, espiritual entre otras de importancia para la humanidad y los pueblos indígenas*
- *Las solicitudes de deforestación y construcción de una zona deban ser examinadas de forma coordinada por las autoridades responsables a nivel nacional, regional y local*
- *El incumplimiento o vulneración de las condiciones antes previstas constituye una infracción o delito ambiental, sujeta a los procesos administrativos, civiles o penales que correspondan, ya sea por daños ambientales y sociales, como por afectaciones al Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, o a la propiedad privada o comunal.*

Artículo 31°.- Cambio de uso actual de tierra.

31.1. En tierras de aptitud forestal y de protección se prohíbe el cambio de uso a fines agropecuarios.

31.2. El cambio de uso de la tierra a fines agropecuarios procederá únicamente en el caso de tierras de capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivos permanentes, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, y será aprobado por el Ministerio de Agricultura previa opinión vinculante del MINAM y de acuerdo al procedimiento administrativo que aprueben ambos ministerios para tal fin. Debe respetar la zonificación ecológico económica aprobada por el gobierno regional y/o gobierno local correspondiente y la opinión favorable de la Autoridad Nacional Forestal.

En zonas de selva se propicia la microzonificación y el uso de sistemas agroforestales y forestales, como medio de proteger el suelo de los procesos de erosión y degradación. En superficies mayores a 10 ha se requiere un expediente técnico, previamente aprobado por la autoridad forestal nacional, reservándose un mínimo del 30% (treinta por ciento) de su masa boscosa y la vegetación ribereña o de protección.

31.3. Restricciones adicionales al cambio de uso Se prohíbe el otorgamiento de títulos de propiedad o certificados de posesión en tierras con capacidad de uso mayor para producción forestal o de protección con o sin cobertura boscosa, así como cualquier tipo de reconocimiento o instalación de infraestructura pública de servicios, bajo responsabilidad de los funcionarios involucrados. Ello no impide el otorgamiento de derechos reales mediante contratos de cesión en uso, sujetos a requisitos de sostenibilidad ambiental, según lo precise el reglamento de la presente ley.

APORTE:

El Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-AG, tiene como finalidad:

- *Promover y difundir el uso racional continuado del recurso suelo con el fin de conseguir de este recurso el óptimo beneficio social y económico dentro de la concepción y principios del desarrollo sostenible²⁵, y*
- *Evitar la degradación de los suelos como medio natural de bioproducción y fuente alimentaria, además de no comprometer la estabilidad de las cuencas hidrográficas y la disponibilidad de los recursos naturales que la conforman²⁶.*

Para ello, el Sistema Nacional de Clasificación de Tierras según su Capacidad de Uso Mayor se fundamenta en la interpretación cuantitativa integrada de los estudios de suelos²⁷, información

²⁵ Literal a) del artículo 1° del Decreto Supremo N° 017-2009-AG

²⁶ Literal b) del artículo 1° del Decreto Supremo N° 017-2009-AG

climática²⁸ y de relieve²⁹. Por su parte el Reglamento de Clasificación de Tierras resalta el carácter sustancial del Sistema, en tanto “representa el basamento inicial donde se apoyan las políticas y acciones para el auténtico manejo y conservación del recurso suelo, y de los otros recursos naturales conexos”³⁰. Entre dichos recursos naturales conexos, que dependen sustancialmente del suelo como soporte físico, y como medio de bioproducción, se encuentran todos los ecosistemas terrestres naturales y creados por el hombre.

Andaluz, C. (2004) señala que el suelo es un recurso renovable que brinda múltiples beneficios y servicios al hombre, por tanto es materia de distintos usos. En la mayoría de casos los usos resultan excluyentes, y esta característica obliga a diseñar un orden prelacional en los usos, prefiriéndose unos respecto de otros, y a establecer una correcta asignación de los distintos usos según la aptitud de los diversos tipos de suelos (...), teniendo presentes condicionamientos de orden natural³¹.

En tal sentido, si bien las Tierras Aptas para Cultivos en Limpio (A) son aquellas que “reúnen a las tierras que presentan características climáticas, de relieve y edáficas para la producción de cultivos en limpio (...); estas tierras, debido a sus características ecológicas también pueden destinarse a otras alternativas de uso, ya sean cultivos permanentes, pastos, producción forestal y protección, en concordancia a las políticas e interés social del Estado, y privado, sin contravenir los principios del uso sostenible”³².

De otro lado, el Reglamento de Clasificación de Tierras reconoce que existen “factores limitantes, riesgos y condiciones especiales que restringen o definen el uso de las tierras”³³ para lo cual establece la importancia de “puntualizar la deficiencia o condiciones más relevantes como causal de la limitación del uso de las tierras”. Para ello, el Reglamento reconoce seis tipos de limitaciones fundamentales que caracterizan a las subclases de capacidad:

- Limitación por suelo
- Limitación por sales
- Limitación por topografía-riesgo de erosión
- Limitación por drenaje
- Limitación por riesgo de inundación
- Limitación por clima

Los diversos tipos de ecosistemas forestales en las distintas regiones del país sufren de al menos una de estas limitaciones, y en la mayoría de los casos, de la acción combinada de dos o tres de ellas. Así por ejemplo, de manera general podría decirse que los suelos de los Bosques Secos de la Costa Norte presentan limitaciones por suelo, sales, clima; mientras que los Bosques Altoandinos presentan limitaciones por topografía, clima, riesgo de erosión. De otro lado, los suelos de los bosques de montaña son vulnerables debido a las limitaciones por topografía, suelo, riesgo de erosión; o los Bosques de la Llanura amazónica, en casos como los Aguajales, Tahuampas, Ciénagas, Zonas inundables, presentan limitaciones por riesgo de inundación, drenaje, suelo, clima; etc. Ello evidencia la estrecha interrelación entre los ecosistemas forestales y el componente edáfico, fundamental para la permanencia de los mismos.

²⁷ Art. 8° literal c: “Las características edáficas consideradas en el presente reglamento de Clasificación de Tierras según su Capacidad de Uso Mayor son las siguientes: pendientes, profundidad efectiva, textura, fragmentos gruesos, pedregosidad superficial, drenaje interno, pH, erosión, salinidad, peligro de anegamiento y fertilidad natural superficial.

²⁸ Literal d) del artículo 8 del Decreto Supremo N° 017-2009-AG: “Las características climáticas consideradas en la Clasificación de Tierras según su Capacidad de Uso Mayor son las siguientes: precipitación, temperatura, evapotranspiración (...)”.

²⁹ Artículo 3° del Decreto Supremo N° 017-2009-AG

³⁰ Art. 7° del DS N° 017-2009-AG

³¹ Andaluz, C. 2004. Derecho Ambiental. Ambiente Sano y Desarrollo Sostenible: Derechos y Deberes. Proterra. Lima, Perú. 444 p.

³² Art. 9.1° literal “a” del DS N° 017-2009-AG

³³ Art. 9.3° del DS N° 017-2009-AG

Es por ello que el propio Reglamento de Clasificación de Tierras reconoce que “el factor suelo representa uno de los componentes fundamentales en el juzgamiento y calificación de las tierras; de ahí la gran importancia de los estudios de suelos (...) Las limitaciones por este factor están referidas a las características intrínsecas del perfil edáfico de la unidad de suelo, tales como: profundidad efectiva, textura dominante, presencia de grava o piedra, reacción del suelo (pH), salinidad, así como las condiciones de fertilidad del suelo y de riesgo de erosión. Además sostiene que el suelo es uno de los componentes principales de la tierra, que cumple funciones principales tanto de sostenimiento de las plantas como de fuente de nutrientes para el desarrollo de las mismas. La limitación por suelo está dada por la deficiencia de alguna de las características mencionadas, lo cual incide en el crecimiento y desarrollo de las plantas, así como en su capacidad productiva³⁴”.

De otro lado, la limitación por drenaje está: “íntimamente relacionada con el exceso de agua en el suelo, regulado por las características topográficas, de permeabilidad del suelo, la naturaleza del substratum y la profundidad del nivel freático. Las condiciones de drenaje son de gran importancia porque influyen considerablemente en la fertilidad, la productividad de los suelos, en los costos de producción y en la fijación y desarrollo de los cultivos³⁵”. Asimismo el Reglamento señala que la limitación por riesgo de inundación o anegamiento podría estar incluido dentro del factor drenaje, pero, por constituir una particularidad de ciertas regiones del país como son las inundaciones estacionales en la región amazónica y en los valles costeros, y que comprometen la fijación de cultivos, se ha diferenciado del problema de drenaje. Los riesgos por inundación fluvial involucran los aspectos de frecuencia, amplitud del área inundada y duración de la misma, afectando la integridad física de los suelos por efecto de la erosión lateral³⁶”.

Diversos estudios de suelos en la Amazonía Peruana dan cuenta de la heterogeneidad y complejidad de las formaciones edáficas en esta región, cuya distribución a manera de mosaico, influye de manera determinante en la diversidad de tipos de ecosistemas, diversidad florística, y distribución biogeográfica y fitogeográfica en la región³⁷. De acuerdo con estos estudios, los tipos de suelos predominantes en tierra firme son los Ultisoles y Oxisoles con marcadas deficiencias nutricionales, con toxicidad por aluminio y baja capacidad de intercambio catiónico (Sánchez 1980, citado por Linna, 1993)³⁸. Otros estudios comparativos revelan que gran parte de la cuenca amazónica, en particular la Amazonía central, tiene concentraciones de nutrimentos más bajos que el promedio mundial, especialmente de calcio (Herrera et al. 1978, citado por Linna, 1993). De otro lado, la caracterización de la vegetación en la planicie de inundación amazónica basada en la geomorfología, hace énfasis en la importancia de las condiciones abióticas del lugar, como el drenaje y las formas de terreno fluviales³⁹.

Siendo el objeto de la presente propuesta de Proyecto de Ley, normar, regular, promover, supervisar y garantizar la conservación, la protección y el uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre dentro del territorio nacional, integrando su aprovechamiento con el mantenimiento y mejora de los servicios de los ecosistemas forestales (...) de acuerdo con la obligación del Estado de promover la conservación de la diversidad biológica, establecida en el artículo 68° de la Constitución Política del Perú, y demás normas nacionales y tratados internacionales que forman parte del ordenamiento jurídico del Estado; y de acuerdo a todo lo anteriormente señalado, se concluye que la protección y conservación del

³⁴ Literal a) del numeral 9.3 del artículo 9° del Decreto Supremo N° 017-2009-AG

³⁵ Literal d) del numeral 9.3 del artículo 9° del Decreto Supremo N° 017-2009-AG

³⁶ Literal e) del numeral 9.3 del artículo 9° del Decreto Supremo N° 017-2009-AG

³⁷ A. Gentry & R. Ortiz. 1993. Patrones de Composición Florística en la Amazonía Peruana. En: Amazonía Peruana: Vegetación húmeda tropical en el llano subandino. Ed. Risto Kalliola, M. Puhakka & W. Danjoy. Proyecto Amazonía de la Universidad de Turku & ONERN. p: 155 – 166.

³⁸ Linna, A. 1993. Factores que contribuyen a las Características del Sedimento Superficial en la Selva Baja de la Amazonía Peruana. En: Amazonía Peruana: Vegetación húmeda tropical en el llano subandino. Ed. Risto Kalliola, M. Puhakka & W. Danjoy. Proyecto Amazonía de la Universidad de Turku & ONERN. p: 87 – 97.

³⁹ M. Puhakka & R. Kalliola. 1993. La vegetación en áreas de inundación. En: Amazonía Peruana: Vegetación húmeda tropical en el llano subandino. Ed. Risto Kalliola, M. Puhakka & W. Danjoy. Proyecto Amazonía de la Universidad de Turku & ONERN. p: 113 – 138.

recurso suelo constituyen disposiciones imprescindibles para garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado así como para la consecución de los fines de la Política Nacional Forestal y sus instrumentos de política. En tal sentido, es necesario priorizar el mantenimiento y conservación del recurso suelo, como sustento biofísico de los ecosistemas naturales terrestres, y limitar su uso para actividades que afectan la integridad, y dinámica de los procesos edafomorfofogenéticos. La Ley General del Ambiente sostiene que el Estado es responsable de promover y regular el uso sostenible del recurso suelo, buscando prevenir o reducir su pérdida y deterioro por erosión o contaminación. Cualquier actividad económica o de servicios debe evitar el uso de suelos con aptitud agrícola, según lo establezcan las normas correspondientes⁴⁰.

Así lo reconoce también el Reglamento de Clasificación de Tierras por Capacidad de Uso Mayor al establecer como Observancia Obligatoria que toda clasificación de tierras que ejecuten otros organismos de los sectores públicos o privados deberá necesariamente sujetarse a las normas establecidas en dicho Reglamento, y ser aprobada por el organismo competente del MINAG, esto es la Dirección General de Asuntos Ambientales⁴¹, en concordancia con el MINAM⁴².

De otro lado, conforme a lo dispuesto en el literal a) del artículo 6º del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes de la OIT, aprobado por Resolución Legislativa N° 26253, al aplicar las disposiciones del citado Convenio, los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

En virtud de lo expresado se propone modificar la redacción del texto de la propuesta normativa en el sentido siguiente:

“Artículo 31°.- Cambio de uso actual de tierra.

31.1. *En tierras de aptitud forestal y de protección se prohíbe el cambio de uso a fines agropecuarios, mineros, energéticos, urbanos, y la instalación de obras de infraestructura vial o energética, bajo responsabilidad de los funcionarios involucrados.*

31.2. *El cambio de uso de la tierra a fines agropecuarios procederá únicamente en el caso de tierras de capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivos permanentes, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, considerando las limitaciones de uso establecidas en el propio Reglamento, y será aprobado por el Ministerio de Agricultura, previa opinión vinculante del MINAM, de acuerdo al procedimiento administrativo que aprueben ambos ministerios para tal fin. Debe respetar la zonificación ecológico económica aprobada por el gobierno regional y/o gobierno local correspondiente y la opinión favorable de la Autoridad Nacional Forestal. En caso el cambio de uso afecte a pueblos indígenas, deberá llevarse a cabo el respectivo proceso de consulta previa, libre e informada.*

En zonas de selva se propicia la microzonificación y el uso de sistemas agroforestales y forestales, como medio de proteger el suelo de los procesos de erosión y degradación. En superficies mayores a 10 ha se requiere un expediente técnico, previamente aprobado por la autoridad forestal nacional, reservándose un mínimo del 50% (cincuenta por ciento) de su masa boscosa y la vegetación ribereña o de protección.

⁴⁰ Artículo 91° de la Ley N° 28611

⁴¹ Mediante la Resolución Ministerial N° 0847-2009-AG designan a la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Agricultura para la ejecución, supervisión, promoción y difusión del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor.

⁴² Artículo 13° del Decreto Supremo N° 017-2009-AG

En superficies mayores a 30 hectáreas la aprobación del cambio de uso de tierras de capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivos permanentes requiere de un Estudio de Impacto Ambiental.

31.3. Restricciones adicionales al cambio de uso

Se prohíbe el otorgamiento de títulos de propiedad o certificados de posesión en tierras con capacidad de uso mayor para producción forestal o de protección, con o sin cobertura boscosa, así como cualquier tipo de reconocimiento o instalación de infraestructura pública de servicios, bajo responsabilidad de los funcionarios involucrados. Ello no impide el otorgamiento de derechos reales mediante contratos de cesión en uso, sujetos a requisitos de sostenibilidad ambiental, según lo precise el reglamento de la presente ley.”

Título IV

Conservación de los Recursos Forestal y de Fauna Silvestre

Artículo 32°.- Conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre.

La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre establece, promueve y aplica medidas para asegurar el aprovechamiento sostenible, conservación y protección de los recursos forestales de flora y fauna silvestre a través del ordenamiento, la delimitación de áreas para protección, la identificación de hábitats críticos, la elaboración de listados de categorías de especies por su estado de conservación, la declaración vedas y restricciones o regulaciones de uso, la adopción de criterios e indicadores de sostenibilidad del manejo, la promoción de la recuperación de ecosistemas y la ampliación de cobertura forestal a través de plantaciones, sistemas agroforestales, entre otras. Las vedas se establecen mediante decreto supremo, los listados de categorización de especies, hábitats críticos se establecen mediante Resolución del SERFOR.

La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre incorporará los lineamientos establecidos por el Ministerio del Ambiente para asegurar la sostenibilidad de las actividades forestales y de fauna silvestre en los títulos habilitantes a ser otorgados al amparo de la presente Ley. Los plazos para la definición de estos lineamientos serán establecidos en el Reglamento de la presente Ley.

APORTE:

En 1980 la Estrategia Mundial para la Conservación⁴³ sostenía que el porvenir de la humanidad, como parte integrante de la naturaleza, estaba indisolublemente unido a la conservación de ésta y al de los recursos naturales. Este documento destacó la interdependencia entre la conservación y el desarrollo, acuñando por primera vez el término “desarrollo sostenible”.

La Estrategia Mundial para la Conservación tiene como fin garantizar el cumplimiento de tres objetivos para la conservación de los recursos vivos:

- Mantener los procesos ecológicos esenciales y los sistemas que sustentan la vida (tales como la regeneración y protección del suelo, los ciclos biogeoquímicos de nutrientes, y el ciclo del agua), de los cuales depende la sobrevivencia y el desarrollo humano*
- Preservar la diversidad genética*
- Asegurar el uso sostenible de las especies y los ecosistemas (especialmente los recursos hidrobiológicos, fauna silvestre, bosques y pastizales, que sustentan la vida de millones de comunidades rurales, así como las industrias.*

⁴³ UICN, UNEP, WWF. 1980. World Conservation Strategy. Living Resources Conservation for Sustainable Development. Gland, Switzerland. 77 p.

Dicha Estrategia definió Conservación como "la gestión humana de la biosfera para que rinda el máximo beneficio sostenible, a la vez que mantiene el potencial necesario para satisfacer las aspiraciones de futuras generaciones; (...) abarcando la preservación, mantenimiento, uso sostenible, restauración y mejora del ambiente natural. La conservación de los recursos vivos está específicamente referida a las plantas, animales y microorganismos, y a aquellos elementos no vivos que forman parte del ambiente del cual ellos dependen. Los recursos vivos tienen dos importantes propiedades, cuya combinación los distinguen de los recursos no vivos: son renovables si se los conservan, y son agotables si no se conservan". Es así como la Conservación se constituye en el marco conceptual de todas las actividades de gestión de la biosfera en los diversos niveles de organización de los recursos vivos y su ambiente, (biomas, bioregiones, paisajes, ecosistemas, hábitats, especies, poblaciones, genes). Esta definición es adoptada por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1987), el Convenio de Diversidad Biológica (1993), y otros importantes documentos en los cuales se ha producido un desarrollo teórico del concepto conservación.

La conservación de la biodiversidad y de los ecosistemas forestales es reconocida como un valor fundamental y, por tanto, como un deber del Estado por la Constitución Política del Perú⁴⁴, un fin para la Política Nacional del Ambiente, además de tener un amplio desarrollo en el marco jurídico nacional e internacional. La Ley General del Ambiente dispone que la conservación de los ecosistemas se orienta a conservar los ciclos y procesos ecológicos, a prevenir procesos de fragmentación por actividades antrópicas y a dictar medidas de recuperación y rehabilitación, dando prioridad a ecosistemas especiales o frágiles^{45 46 47}. Para ello, en el ejercicio de sus funciones, las autoridades públicas adoptan medidas de protección especial para los ecosistemas frágiles⁴⁸, tomando en cuenta sus características y recursos singulares; y su relación con condiciones climáticas especiales y con los desastres naturales. El Estado reconoce la importancia de los humedales como hábitat de especies de flora y fauna, en particular de aves migratorias, priorizando su conservación en relación con otros usos⁴⁹; así como protege los ecosistemas de montaña y promueve su aprovechamiento sostenible⁵⁰. De otro lado, la política de conservación de especies implica la necesidad de establecer condiciones mínimas de supervivencia de las mismas, la recuperación de poblaciones y el cuidado y evaluaciones por el ingreso y dispersión de especies exóticas⁵¹.

En tal sentido, es fundamental conceptualizar la Conservación como un marco teórico sistémico de la gestión de los recursos naturales, así como un eje transversal y articulador de las necesidades y prioridades de preservación de cada uno de los diversos niveles de organización de los recursos naturales vivos y su medio, con las políticas y decisiones en los distintos niveles de planificación y ordenamiento territorial, asignación de usos sostenibles, así como la implementación de medidas de protección,

⁴⁴ "Artículo 68.- Conservación de la diversidad biológica y áreas naturales protegidas

El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas."

⁴⁵ Artículo 98° de la Ley General del Ambiente

⁴⁶ "Artículo 106°.- De la conservación in situ

El Estado promueve el establecimiento e implementación de modalidades de conservación in situ de la diversidad biológica".

⁴⁷ El Artículo 20° de la Ley General del Ambiente, señala que "la planificación y el ordenamiento territorial tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible; teniendo entre sus objetivos:

a. *Orientar la formulación, aprobación y aplicación de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales en materia de gestión ambiental y uso sostenible de los recursos naturales y la ocupación ordenada del territorio, en concordancia con las características y potencialidades de los ecosistemas, la conservación del ambiente, la preservación del patrimonio cultural y el bienestar de la población*
(...)

e. *Promover la protección, recuperación y/o rehabilitación de los ecosistemas degradados y frágiles".*

⁴⁸ Numeral 99.2 del artículo 99° de la Ley General del Ambiente: "Los ecosistemas frágiles comprenden, entre otros, desiertos, tierras semiáridas, montañas, pantanos, bofedales, bahías, islas pequeñas, humedales, lagunas alto andinas, lomas costeras, bosques de neblina y bosques relicto".

⁴⁹ Artículo 99° de la Ley General del Ambiente

⁵⁰ Artículo 101° de la Ley General del Ambiente

⁵¹ Artículo 102° de la Ley General del Ambiente

gestión, y restauración de paisajes, ecosistemas, especies. Asimismo se propone concordar el presente título de la propuesta normativa con las siguientes normas:

- Artículo 68º de la Constitución Política del Perú de 1993
- Artículo 12º de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales aprobada por Ley Nº 26821
- Ley General del Ambiente aprobada por Ley Nº 28611
- Objetivo 1, así como los numerales 1, 4, 6 y 10 del Eje de Política 1 de la Política Nacional del Ambiente aprobada por Decreto Supremo Nº 012-2009-MINAM
- Reglamento de la Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica aprobado por Decreto Supremo Nº 068-2001-PCM
- Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica del Perú aprobada por Decreto Supremo Nº 102-2001-PCM
- Artículos 3º al 5º, 11º y 13º al 22º de la Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica aprobada por Ley Nº 26839.
- Reglamento de la Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica aprobado por Decreto Supremo Nº 068-2001-PCM
- Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica del Perú aprobada por Decreto Supremo Nº 102-2001-PCM
- Ley de Áreas Naturales Protegidas aprobada por Ley Nº 26834.
- Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas aprobado por Decreto Supremo Nº 038-2001-AG
- Establece medidas que garanticen el patrimonio de las Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Legislativo Nº 1079
- Reglamento del Decreto Legislativo Nº 1079, que Establece Medidas que Garanticen el Patrimonio de las Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo Nº 008-2008-MINAM
- Estrategia Nacional para la conservación de humedales en el Perú aprobada por Resolución Jefatural Nº 054-96-INRENA
- Estrategia Nacional sobre Cambio Climático aprobada por Decreto Supremo Nº 086-2003-PCM
- Régimen de Protección de los conocimientos colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los recursos biológicos aprobado por Ley Nº 27811
- Ley de Protección al acceso a la diversidad biológica peruana y los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas aprobada por Ley Nº 28216
- Reglamento para la Implementación de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES) en el Perú aprobado por Decreto Supremo Nº 030-2005-AG
- Plan de Acción Estratégico para la Implementación del Apéndice II de la CITES para la Caoba en el Perú (PAEC - PERÚ) 2008-2012 aprobado por Resolución Suprema Nº 040-2008-AG
- Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente aprobada por Decreto Legislativo Nº 1013
- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente aprobado por Decreto Supremo Nº 007-2008-MINAM
- Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor aprobado por Decreto Supremo Nº 017-2009-AG
- Ley de Aprovechamiento Sostenible de las Plantas Medicinales aprobado por Ley Nº 27300
- Estrategia Nacional Forestal Perú 2002-2021, oficializada por Decreto Supremo Nº 31-2004-AG
- Artículo 78º de la Ley de Recursos Hídricos aprobada por Ley Nº 29338
- Artículos II, IX, 923º al 925º del Código Civil aprobado por Decreto Legislativo Nº 295

De acuerdo a lo anteriormente señalado, se sugiere modificar el texto de la propuesta normativa en el siguiente sentido:

“Artículo 32º.- Conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre.

La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre establece, promueve, prioriza y aplica políticas, planes, programas y medidas para asegurar la conservación y protección de los recursos forestales de flora y fauna silvestre a través del ordenamiento territorial, la delimitación de áreas para protección, la identificación de hábitats críticos y ecosistemas frágiles, así como el establecimiento de restricciones en su uso; la elaboración de listados de categorías de especies por su estado de conservación, la declaración vedas y restricciones o regulaciones de uso, la adopción de criterios e indicadores de sostenibilidad del manejo, la promoción de la recuperación de ecosistemas y la ampliación de cobertura forestal a través



de manejo silvicultural, plantaciones, sistemas agroforestales, entre otras medidas contempladas y de acuerdo al marco normativo nacional e internacional en materia de conservación de la biodiversidad y recursos naturales. Las vedas se establecen mediante decreto supremo, los listados de categorización de especies, hábitats críticos se establecen mediante Resolución del SERFOR.

La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre incorporará los lineamientos establecidos por el Ministerio del Ambiente para asegurar la sostenibilidad de las actividades forestales y de fauna silvestre en los títulos habilitantes a ser otorgados al amparo de la presente Ley. Los plazos para la definición de estos lineamientos serán establecidos en el Reglamento de la presente Ley.”

Sección II

Gestión de ecosistemas forestales

Título I

Manejo forestal

Artículo 33°.- Lineamientos generales de manejo forestal

Entiéndase por manejo forestal las actividades de caracterización, evaluación, investigación, planificación, aprovechamiento, regeneración, reposición, enriquecimiento, protección y control del bosque y otros ecosistemas forestales, conducentes a asegurar la producción sostenible de bienes, la provisión sostenible de servicios y la conservación de la diversidad biológica y el ambiente.

Como regla general, todo aprovechamiento comercial o industrial de recursos forestales y servicios ecosistémicos del bosque y otros ecosistemas forestales requiere de un plan de manejo. Corresponde a la autoridad nacional forestal dictar los lineamientos específicos del manejo forestal de cada tipo de recurso y cada modalidad de manejo, atendiendo a la intensidad de aprovechamiento y los requerimientos técnicos, entre otras consideraciones a ser precisadas en el reglamento, los cuales orientan la elaboración de planes de manejo de largo y corto plazo, así como precisar los . Las plantaciones forestales en predios comunales y privados no requieren planes de manejo.

El plan de manejo forestal contiene el nivel de estudio de impacto ambiental acorde a su magnitud y es aprobado por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre.

APORTE:

Conforme a la Comisión Forestal para América Latina y el Caribe de la FAO⁵², el manejo forestal sostenible “se define en la actualidad como un concepto holístico y comprensivo, que toma en consideración el uso múltiple de los bosques y aspectos del paisaje y que está orientado a la obtención de beneficios de variados productos, bienes y servicios, con el fin de mejorar las condiciones y la calidad de vida de las personas”, y entiende por bienes y servicios provenientes de los bosques, entre otros, “[la] conservación de suelos y agua; soporte para el desarrollo rural y sistemas agrícolas; mantenimiento de la diversidad biológica y cultural; mitigación del cambio climático; producción de madera y productos no madereros; generación de empleo; recreación y turismo; belleza paisajística, representando importantes respuestas a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria de millones de personas que directa e indirectamente dependen de sus recursos.”

⁵² COMISION FORESTAL PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Tema 4 del Programa Provisional. Vigésima Quinta Reunión. Quito, Ecuador, 29 de septiembre - 3 de octubre de 2008. Manejo Forestal. Nota de la Secretaría. Julio, 2008, pág. 1. En: <http://www.rlc.fao.org/es/comisiones/coflac/2008/pdf/lacfc-4.3s.pdf>. Fecha de visita: 22 de abril de 2010.

En esta línea, la FAO (2009) reafirma que el manejo forestal sostenible “tiende a asegurar que todos los bienes y servicios derivados del bosque abastezcan las necesidades actuales de la población asegurando que la calidad y la cantidad de la contribución del recurso sean continuas para futuras generaciones. En su sentido más amplio, el manejo forestal abarca los aspectos administrativos, legales, técnicos, económicos, sociales y ambientales de la conservación y uso sostenible del bosque. Implica varios grados de intervención y participación de las partes interesadas que van desde la planificación conjunta hasta acciones que intentan salvaguardar y mantener los ecosistemas forestales y sus funciones y destinadas a favorecer a especies valoradas económica o socialmente para mejorar la producción de bienes y servicios.”⁵³

Por su parte el Plan de Manejo Forestal tiene por objetivo principal “el desarrollo de un plan de uso de los recursos que sea aceptable para todas las partes afectadas (incluso tomando en cuenta los intereses de las generaciones futuras) y evitar decisiones irreversibles”⁵⁴. Comprende las siguientes tres etapas: el análisis del bosque y su entorno, una exposición clara de las prioridades de manejo y actividades, así como el establecimiento de una evaluación de seguimiento y mecanismos de monitoreo.

En este orden de ideas, el Plan de Manejo Forestal, como instrumento de planificación para la gestión de bosques, requiere ser formulado como una condición para el logro de un manejo forestal sostenible orientado a la obtención de beneficios de variados productos, bienes y servicios, tales como la conservación de suelos y agua, mantenimiento de la diversidad biológica y cultural, mitigación del cambio climático y producción de madera y productos no madereros.

Así también lo recoge la Ley General del Ambiente⁵⁵, aprobada por Ley N° 28611, cuando señala que las leyes especiales deben respetar, como características y condiciones intrínsecas a los derechos de aprovechamiento sostenible, entre otras, el cumplimiento de los planes de manejo o similares para cada recurso natural. A ello debemos sumarle que la conservación y el referido aprovechamiento sostenible de los recursos naturales “deberá enfocarse de manera integral, evaluando científicamente el uso y protección de los recursos naturales e identificando cómo afectan la capacidad de los ecosistemas para mantenerse y sostenerse en el tiempo, tanto en lo que respecta a los seres humanos y organismos vivos, como a los sistemas naturales existentes”⁵⁶.

Por lo expuesto, la mención, en el segundo párrafo del artículo bajo análisis, respecto a que “Como regla general, todo aprovechamiento comercial o industrial de recursos forestales y servicios ecosistémicos del bosque y otros ecosistemas forestales requiere de un plan de manejo” resulta incompleta y contraria a los objetivos de los Planes de Manejo Forestales, esto es, que no sólo sean requeridos para el aprovechamiento comercial o industrial de recursos forestales y servicios ecosistémicos, tales como las concesiones forestales con fines maderables, las concesiones con fines no maderables, las concesiones para fauna silvestre, sino también para concesiones que prima facie no tengan dicho fin, esto es, las concesiones de ecoturismo y las concesiones de conservación, cuya formulación de plan de manejo se entiende obligatoria tácitamente en el artículo 47º de la propuesta de Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

⁵³ FAO. Contribución de los Criterios e Indicadores hacia la Sostenibilidad del Manejo Forestal: el caso de Ecuador; basado en el trabajo realizado por Alba Sarango Valverde, Consultora. Documento de Trabajo sobre Ordenación Forestal FM/38; Servicio de Desarrollo de Recursos Forestales; Dirección de Ordenación Forestal; FAO, Roma. FAO, Roma, Marzo 2009, pág. V. En: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/k4760s/k4760s00.pdf>. Fecha de visita: 22 de abril de 2010.

⁵⁴ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO). Tropical Forest Management Techniques: A Review Of The Sustainability Of Forest Management Practices In Tropical Countries. Forestry Policy and Planning Division, Rome, July 1999, pág. 29. En: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/003/X4110E/X4110E00.pdf>. Fecha de visita: 22 de abril de 2010. “

“The main aim of any sustainable forest management plan should be to produce a plan for resource use that is acceptable to all affected stakeholders (including taking into account the interests of future generations) and avoids irreversible choices.”

⁵⁵ Literal c) del numeral 88.3 de la Ley General del Ambiente: “88.3 Son características y condiciones intrínsecas a los derechos de aprovechamiento sostenible, y como tales deben ser respetadas en las leyes especiales: (...) c. Cumplimiento de los planes de manejo o similares, de las evaluaciones de impacto ambiental, evaluaciones de riesgo ambiental u otra establecida para cada recurso natural.”

⁵⁶ Artículo 93º de la Ley General del Ambiente.

De otra parte, el artículo 5° de la presente propuesta normativa señala que “son recursos forestales los bosques naturales, las plantaciones forestales, las tierras cuya capacidad de uso mayor sean de producción forestal y de protección, con o sin cobertura arbórea, así como los demás componentes silvestres de la flora terrestre y acuática emergente, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional”.

Adicionalmente el artículo 33° de la misma propuesta establece que se entiende por “manejo forestal las actividades de caracterización, evaluación, investigación, planificación, aprovechamiento, regeneración, reposición, enriquecimiento, protección y control del bosque y otros ecosistemas forestales, conducentes a asegurar la producción sostenible de bienes, la provisión sostenible de servicios y la conservación de la diversidad biológica y el ambiente.

El mismo artículo en el párrafo segundo establece que: “como regla general, todo aprovechamiento comercial o industrial de recursos forestales y servicios ecosistémicos del bosque y otros ecosistemas forestales requiere de un plan de manejo”; por tanto, corresponde a la autoridad nacional forestal dictar los lineamientos específicos del manejo forestal de cada tipo de recurso y cada modalidad de manejo”.

Sin embargo, y pese a lo anteriormente señalado, la última oración del párrafo segundo del artículo 33° establece que: “Las plantaciones forestales en predios comunales y privados no requieren planes de manejo”. Dado que las plantaciones forestales están definidas como recurso forestal (art. 5°), y, de otro lado, el Artículo 33° de la propuesta normativa señala en su párrafo segundo que “todo aprovechamiento comercial o industrial de recursos forestales y servicios ecosistémicos del bosque y otros ecosistemas forestales requiere de un plan de manejo”; no se explica ni se da una justificación técnica que sustente porque las plantaciones forestales en predios comunales y privados no requieren plan de manejo, constituyendo una incoherencia lógica entre los dispuesto por el artículo 33°, y el artículo 5° de la misma propuesta normativa.

Adicionalmente, se considera que las plantaciones forestales, en tanto ecosistemas forestales, deben ser manejadas bajo criterios técnicos que sean a su vez supervisados por un ente técnico que garantice no solo el adecuado manejo al interior de la plantación, sino también la naturaleza e impacto de dicha plantación en su entorno ambiental, no pudiendo el Estado eludir su responsabilidad de supervisar la gestión ambiental de cualquier actividad económica en tierras públicas o privadas, de la misma manera que se hace para otras actividades económicas dentro de tierras comunales o privadas.

Adicionalmente, el numeral 2 del artículo 18.3 del Capítulo 18 del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos⁵⁷ señala que “Las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas en sus respectivas legislaciones ambientales. En consecuencia, una Parte no dejará sin efecto o derogará, dicha legislación de manera que debilite o reduzca la protección otorgada por aquella legislación de manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes”.

Así, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente, aprobada por Ley N° 27308, establece la obligatoriedad de los Planes de Manejo para todo tipo de actividad forestal al señalar que: “cualquier modalidad de aprovechamiento de los recursos forestales, con fines comerciales o industriales, requiere de un Plan de Manejo Forestal aprobado por el INRENA, sin perjuicio de lo establecido en las demás disposiciones legales vigentes⁵⁸”.

⁵⁷ Aprobado por Resolución Legislativa N° 28766 y ratificado por Decreto Supremo N° 030-2006-RE, enmendado por el Protocolo de Enmienda aprobado por Resolución Legislativa N° 29054 y ratificado por Decreto Supremo N° 040-2007-RE.

⁵⁸ Art. 15.2° de la Ley N° 27308

Por todo lo anteriormente expuesto, se sugiere la siguiente fórmula legal:

“Artículo 33°.- Lineamientos generales de manejo forestal

Entiéndase por manejo forestal las actividades de caracterización, evaluación, investigación, planificación, aprovechamiento, regeneración, reposición, enriquecimiento, protección y control del bosque y otros ecosistemas forestales, conducentes a asegurar la producción sostenible de bienes, la provisión sostenible de servicios y la conservación de la diversidad biológica y el ambiente.

Todo manejo de recursos forestales, fauna silvestre, servicios ecosistémicos del bosque y otros ecosistemas forestales requiere de un plan de manejo. Corresponde a la autoridad nacional forestal dictar los lineamientos específicos del manejo forestal de cada tipo de recurso y cada modalidad de manejo, atendiendo a la intensidad de aprovechamiento y los requerimientos técnicos, entre otras consideraciones a ser precisadas en el reglamento, los cuales orientan la elaboración de planes de manejo de largo y corto plazo, así como precisar los .

El plan de manejo forestal contiene el nivel de estudio de impacto ambiental acorde a su magnitud y es aprobado por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre.”

Artículo 34°.- Formulación de planes de manejo

Los planes de manejo consideran la intensidad ó volumen del aprovechamiento, los impactos esperados sobre el ecosistema y las medidas o prácticas silviculturales y de otra índole, necesarias para garantizar la sostenibilidad del aprovechamiento, sobre la base de criterios e indicadores nacionales e internacionales y mejores prácticas, incluyendo el uso de las tecnologías adecuadas y compatibles con las actividades autorizadas, el cual requiere de una evaluación previa por parte de la ARF. Los términos de referencia y la ejecución de los planes de manejo forestal deben tener en consideración las características específicas de los diferentes tipos de bosque en cada región natural del país; puede incluir medidas diferencias por especie, en particular para especies bajo algún nivel de amenaza, por categoría de bosque y por intensidad del aprovechamiento, entre otros aspectos que establezca el reglamento.

Para la aprobación de todo instrumento de planificación operativa a corto plazo, en los que se declare el aprovechamiento de especies forestales listadas en los Apéndices la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre – CITES, se debe realizar la verificación previa mediante inspecciones oculares a fin de determinar la existencia de los especímenes y volúmenes reportados de las citadas especies, a cargo de la autoridad regional forestal. Asimismo, deberá realizarse una verificación posterior a la implementación del plan operativo que estará a cargo de OSINFOR. Los resultados serán puestos a disposición del público.

Adicionalmente la autoridad podrá realizar verificaciones en cualquier momento con fines recoger información requerida para monitoreo y elaboración de dictamen de extracción no perjudicial. La autoridad forestal deberá publicar en su portal electrónico institucional, un resumen ejecutivo de los planes de manejo aprobados, elaborados por los administrados.

APORTE:

A fin de precisar los lineamientos mínimos obligatorios que debe contener un Plan de Manejo de Recursos Forestales maderables, no maderables, de Fauna Silvestre, o Planes de Manejo Forestal para el desarrollo de otras actividades en el bosque (conservación, ecoturismo, servicios ambientales), es necesario tener en cuenta lo ya establecido por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente y su reglamento, así como las disposiciones de la Ley General del Ambiente, la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, entre otras normas, en acuerdo al cumplimiento del numeral 2 del artículo 18.3 del Capítulo 18 del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos⁵⁹.

La Ley General del Ambiente establece que “toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA (...)”⁶⁰. Además establece que: “todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión”⁶¹.

En cuanto a las medidas de gestión de los recursos naturales, la Ley General del Ambiente señala que para la gestión de los recursos naturales, cada autoridad responsable debe tomar en cuenta, según convenga, la adopción de medidas previas al otorgamiento de derechos, tales como⁶²:

- a. Planificación,
- b. Ordenamiento y zonificación,
- c. Inventario y valorización,
- d. Sistematización de la información,
- e. Investigación científica y tecnológica,
- f. Participación ciudadana.

Por lo anteriormente expuesto, se recomienda modificar la redacción del artículo 34° de la propuesta normativa bajo la siguiente fórmula:

“Artículo 34°.- Formulación de planes de manejo

Los planes de manejo consideran las características ecológicas y biológicas del recurso y las especies a aprovechar, cuidando no alterar su sostenibilidad; la intensidad ó volumen del aprovechamiento, la certificación ambiental que corresponda⁶³ y que incluya la identificación de los impactos esperados sobre el ecosistema, así como las medidas de prevención, mitigación, reparación o remediación que sean necesarias conforme lo establecen las normas relativas a la evaluación de los impactos ambientales⁶⁴; los inventarios correspondientes de los recursos bajo manejo, las prácticas silviculturales, de manejo poblacional, o de otra índole, necesarias para garantizar la sostenibilidad del aprovechamiento, sobre la base de criterios e indicadores ambientales y de sostenibilidad, nacionales e internacionales, así como de mejores prácticas, incluyendo el uso de las tecnologías adecuadas, de bajo impacto y compatibles con las actividades autorizadas. El Plan de Manejo requiere de una evaluación previa por parte de la Autoridad Nacional Forestal y la Autoridad Regional Forestal.

⁵⁹ Aprobado por Resolución Legislativa N° 28766 y ratificado por Decreto Supremo N° 030-2006-RE, enmendado por el Protocolo de Enmienda aprobado por Resolución Legislativa N° 29054 y ratificado por Decreto Supremo N° 040-2007-RE.

⁶⁰ Numeral 24.1 del artículo 24° de la Ley General del Ambiente

⁶¹ Artículo 74° de la Ley General del Ambiente

⁶² Artículo 89° de la Ley General del Ambiente

⁶³ Artículos 3°, 4° y 5° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446

⁶⁴ Art. 25° de la Ley General del Ambiente

Los términos de referencia y la ejecución de los planes de manejo forestal deben tener en consideración las características específicas de los diferentes tipos de bosque en cada región natural del país; pueden incluir medidas de diferencias por especie, por categoría de bosque y por intensidad del aprovechamiento, entre otros aspectos que establezca el reglamento.

Para la aprobación de todo instrumento de planificación operativa a corto plazo, en los que se declare el aprovechamiento de especies forestales listadas en los Apéndices de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre – CITES, se debe realizar la verificación previa mediante inspecciones oculares a fin de determinar la existencia de los especímenes y volúmenes reportados de las citadas especies, a cargo de la autoridad regional forestal. Asimismo, deberá realizarse una verificación posterior a la implementación del plan operativo que estará a cargo de OSINFOR. Los resultados serán puestos a disposición del público.

Adicionalmente la autoridad podrá realizar verificaciones en cualquier momento con fines de recoger información requerida para monitoreo y elaboración de dictamen de extracción no perjudicial. La autoridad forestal deberá publicar en su portal electrónico institucional, un resumen ejecutivo de los planes de manejo aprobados, elaborados por los administrados.”

Artículo 35°.- Planes de manejo para modalidades de extracción de bajo impacto o escala reducida en tierras de comunidades, predios privados y bosques locales.

En el caso de actividades de extracción de bajo impacto y escala reducida en tierras de comunidades, predios privados y bosques locales, la autoridad nacional forestal aprobará términos de referencia específicos para la formulación de los planes de manejo para cada caso.

APORTE:

En el mismo sentido de la recomendación anterior, se sugiere modificar el texto del artículo 35° de la propuesta normativa, en el siguiente sentido:

“Artículo 35°.- Planes de manejo para modalidades de extracción de bajo impacto o escala reducida en tierras de comunidades, predios privados y bosques locales. En el caso de actividades de extracción de bajo impacto y escala reducida en tierras de comunidades, predios privados y bosques locales, la autoridad nacional forestal aprobará términos de referencia específicos para la formulación de los planes de manejo para cada caso, teniendo en cuenta las disposiciones establecidas en la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, para las certificaciones ambientales correspondientes.”

Artículo 36°.- Planes de contingencia para encuentros con poblaciones indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial.

Los Planes Generales de Manejo Forestal y los Planes Operativos Anuales requeridos para toda modalidad de acceso a los recursos forestales y de fauna silvestre, deben contar con protocolos específicos y planes de contingencia ante un eventual avistamiento o encuentro con indígenas aislados o en contacto inicial, cuando se ubiquen en zonas cercanas a las reservas establecidas por el estado a favor de estos grupos, o dónde existan reportes sobre su proximidad.

APORTE:

La Ley para la Protección de los Pueblos Indígenas u Originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, aprobada por Ley N° 28736, establece que “el Estado garantiza los derechos de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial asumiendo las siguientes obligaciones para con ellos:

- a) Proteger su vida y su salud desarrollando prioritariamente acciones y políticas preventivas, dada su posible vulnerabilidad frente a las enfermedades transmisibles*
- b) Respetar su decisión en torno a la forma y el proceso de su relación con el resto de la sociedad nacional y con el Estado*
- c) Proteger su cultura y sus modos tradicionales de vida, reconociendo la particular relación espiritual de estos pueblos con su hábitat, como elemento constitutivo de su identidad*
- e) Garantizar el libre acceso y uso extensivo de sus tierras y los recursos naturales para sus actividades tradicionales de subsistencia⁶⁵”;*

En tal sentido, el literal d) del artículo 7° del Reglamento de la Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES, dispone que el Ente Rector del Régimen Especial Transectorial de Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, esto es el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA)⁶⁶, tiene entre sus funciones “coordinar con los sectores competentes las acciones de prevención de contactos no deseados, así como establecer los protocolos de actuación correspondientes”.

Durante el año 2008, el Centro Nacional de Salud Intercultural (CENSI) del Ministerio de Salud elaboró la Norma Técnica de Salud N° 059-MINSA/INS-CENSI: Prevención, Contingencia ante el Contacto y Mitigación de Riesgos para la Salud en escenarios con presencia de Indígenas en Aislamiento y en Contacto Reciente, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 799-2007-MINSA, la misma que desarrolla criterios, estrategias de relacionamiento, actividades y procedimientos culturalmente pertinentes que deben considerarse para salvaguardar la vida y salud de estos pueblos. Asimismo, mediante Resolución Ministerial N° 797-2007-MINSA se aprobó la Guía Técnica: Relacionamiento para casos de Interacción con Indígenas en Aislamiento o contacto reciente.

Considerando los riesgos a la vida y salud que representan para estas poblaciones el contacto fortuito con pobladores foráneos, se recomienda que la Autoridad Nacional Forestal coordine con la Autoridad Competente para la protección de los Pueblos Originarios y el Ministerio de Salud, a fin de recibir el asesoramiento especializado para la elaboración y aprobación de protocolos específicos y planes de contingencia ante un eventual avistamiento o encuentro con indígenas aislados o en contacto inicial en las operaciones forestales, los mismos que deberán ser de cumplimiento obligatorio por parte de todos los titulares de derechos de acceso a los recursos forestales.

En virtud a lo expuesto, se recomienda modificar la redacción del texto del artículo 36° de la propuesta normativa, en el siguiente sentido:

“Artículo 36°.- Cumplimiento obligatorio de Protocolos y Planes de Prevención, Contingencia y Mitigación de Riesgos para la Salud ante el Contacto, en escenarios con presencia de Indígenas en Aislamiento y en Contacto Reciente, para el Sector Forestal

⁶⁵ Art. 4° de la Ley 28736

⁶⁶ Anteriormente la Dirección General de Pueblos Originarios y Afroperuano del MIMDES. De conformidad con la Primeras Disposiciones Complementarias y Disposiciones Finales de la Ley N° 29253, se precisó que toda referencia normativa efectuada a la Dirección General de Pueblos Originarios y Afroperuano del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), debería entenderse al INDEPA.



La Autoridad Nacional Forestal, en coordinación con el Ente rector del Régimen Especial Transectorial de Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, elabora y aprueba los Protocolos y Planes de Prevención, Contingencia y Mitigación de Riesgos para la Salud ante el Contacto, en escenarios con presencia de Indígenas en Aislamiento y en Contacto Reciente, donde se desarrollen actividades del sector forestal.

Los Protocolos y Planes de Prevención, Contingencia y Mitigación de Riesgos para la Salud ante el Contacto, en escenarios con presencia de Indígenas en Aislamiento y en Contacto Reciente donde se desarrollen actividades del Sector Forestal, forman parte de los Planes Generales de Manejo Forestal y los Planes Operativos Anuales para toda modalidad de acceso a los recursos forestales y de fauna silvestre, siendo obligatorio su cumplimiento. OSINFOR supervisará dicho cumplimiento.”

Título II

Modalidades de acceso al aprovechamiento en ecosistemas forestales

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 37°.- Alcances, condiciones y naturaleza jurídica de los derechos o títulos habilitantes

Las concesiones, permisos y autorizaciones forestales constituyen los títulos habilitantes por los que el Estado otorga el derecho de acceso al aprovechamiento sostenible del recurso forestal correspondiente, así como el derecho a los beneficios procedentes de los servicios de los ecosistemas que se desprendan de su manejo. El otorgamiento de derechos sobre productos forestales y de fauna silvestre no otorga derechos sobre los recursos genéticos.

El acceso a los recursos genéticos debe gestionarse de conformidad con la ley de la materia. Para cada modalidad, la presente Ley y su reglamento establecen las condiciones y limitaciones para ejercer el derecho de uso y disfrute, así como para que el titular obtenga la propiedad de los frutos y productos del manejo.

Artículo 38°.- Naturaleza de los títulos habilitantes

Los títulos habilitantes son bienes incorpóreos registrables, ante la Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP. Pueden ser objeto de disposición, hipoteca, cesión y reivindicación, conforme se establezca en el reglamento de la Ley. Cualquier transacción, como cesión, disposición, otros, relativa a estos derechos deberá inscribirse en el registro respectivo. Las modalidades de acceso son irrevocables en tanto el titular cumpla las obligaciones y responsabilidades especificadas en la presente Ley y su reglamento, y en el correspondiente título.

APORTE:

Conforme al comentario efectuado al artículo 11º de la presente propuesta normativa, sobre la Transferencia de Títulos Habilitantes o, desde el punto de vista civil, la cesión de posición contractual del concesionario a un tercero, sugerimos retirar toda referencia a este término.

En tal sentido, proponemos la siguiente fórmula legal:

“Artículo 38°.- Naturaleza de los títulos habilitantes

Los títulos habilitantes son bienes incorporales registrables, ante la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP). Pueden ser objeto de disposición, hipoteca y reivindicación, conforme se establezca en el reglamento de la Ley. Las modalidades de acceso son irrevocables en tanto el titular cumpla las obligaciones y responsabilidades especificadas en la presente Ley y su reglamento, y en el correspondiente título.”

Artículo 39°.- Deberes y responsabilidades generales aplicables a los titulares de derechos y terceros realizando actividades forestales y de fauna silvestre.

Los titulares de títulos habilitantes tienen obligaciones o deberes específicos vinculados con el título habilitante correspondiente:

- a) Utilizar el recurso forestal y de fauna silvestre, de acuerdo al título habilitante, para los fines que fue otorgado, garantizando el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales.
- b) Cumplir con las obligaciones establecidas en la presente norma, su reglamento y el correspondiente contrato.
- c) Cumplir con el plan de manejo correspondiente, cumplimiento que será verificado en la propia área correspondiente al título habilitante.
- d) Mantener al día el pago por derecho de aprovechamiento/vigencia definido. En el caso de tercerizar las actividades forestales y de fauna silvestre, los deberes y responsabilidades serán asumidos de manera solidaria entre el titular y el tercero.

Artículo 40°.- Derecho de aprovechamiento:

Todo aprovechamiento en los ecosistemas forestales, incluyendo bienes y servicios, está sujeto al correspondiente derecho de aprovechamiento. Los recursos recaudados por estos fines sólo podrán ser destinados por la autoridad correspondiente a la conservación y mejoramiento de los recursos.

Cada modalidad de acceso contendrá la metodología para establecer su correspondiente derecho de aprovechamiento, en base a la valorización forestal de acuerdo al recurso que se otorga, con la aplicación de instrumentos de mercado, según lo establezca el reglamento.

En las concesiones forestales para extracción forestal de productos maderables, productos del bosque diferentes a la madera, ecoturismo, los derechos de aprovechamiento son establecidos por superficie, de acuerdo al recurso otorgado.

En el caso de cesiones en uso con fines de agroforestería el pago del derecho de aprovechamiento se realiza por superficie.

El aprovechamiento para fines de uso doméstico, de autoconsumo o de subsistencia por parte de comunidades nativas y otros usuarios tradicionales de los bosques no pagan derechos de aprovechamiento.

Capítulo II**Otorgamiento de títulos habilitantes en tierras de dominio público****Artículo 41°.- Concesiones forestales**

Se otorgan concesiones forestales en áreas de dominio público para todo tipo de actividad forestal, incluyendo la producción de madera, de productos forestales diferentes a la madera, para el desarrollo de actividades de ecoturismo o con fines de conservación. Otorgan derechos reales a sus titulares, con carácter de exclusividad respecto a los recursos forestales, incluyendo la fauna silvestre, así como el



derecho a los beneficios procedentes de los servicios de los ecosistemas que se desprendan de su manejo. El otorgamiento de concesiones forestales se realiza bajo procedimientos transparentes y competitivos. El reglamento establece las condiciones de uso de cada tipo de concesión y en cada categoría del ordenamiento forestal.

Artículo 42°.- Manejo integral de los bienes y servicios del ecosistema forestal en las unidades de aprovechamiento concesionadas.

Se promueve el manejo y aprovechamiento integral de las unidades de aprovechamiento concesionadas, sin perjuicio de las restricciones que en cuanto a capacidad de uso tienen las diversas categorías de zonificación forestal, según lo establece el Artículo 26 de la presente Ley. Los titulares de concesiones forestales podrán incorporar dentro del plan de manejo, o en planes complementarios, cualquier actividad forestal y de fauna silvestre compatible con la categoría de zonificación /ordenamiento correspondiente, sin costo adicional a su derecho de aprovechamiento, así como se constituyen en titulares de los derechos por provisión de servicios ecosistémicos, en el marco de la normatividad específica sobre la materia y de la presente ley, siempre que cumpla los compromisos y condiciones del plan de manejo aprobado por la autoridad forestal.

Artículo 43°.- Responsabilidad de los concesionarios.

Los concesionarios son los responsables directos en la superficie otorgada, asegurando su aprovechamiento sostenible de acuerdo a lo estipulado en el plan de manejo y en el contrato respectivo, debiendo adoptar las medidas pertinentes a fin de evitar la extracción ilegal de los recursos naturales y otras acciones que afecten la integridad de su concesión, y denunciar oportunamente estos hechos, ante la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, o la autoridad policial o militar más cercana.

Artículo 44°.- Concesiones forestales con fines maderables.

Procede el otorgamiento de concesiones forestales con fines maderables en bosques de producción permanente establecidos en bosques primarios o secundarios, categoría I y categoría II, en tierras de dominio público a través de:

- a) Subasta pública, realizada sobre la base de unidades de aprovechamiento de 10 000 (diez mil) a 40 000 (cuarenta mil) hectáreas de extensión, por el plazo hasta de 40 (cuarenta) años renovables de acuerdo a las condiciones que establece el reglamento. No existe límite en el número de unidades de aprovechamiento a ser concesionadas a cada titular.
- b) Concurso público, realizada sobre la base de unidades de aprovechamiento de 5 000 (cinco mil) hasta 10 000 (diez mil) hectáreas, por el plazo hasta de 40 (cuarenta) años renovables.

El procedimiento para la promoción y determinación del tamaño de la unidad de aprovechamiento para cada bosque de producción permanente a ser concesionado, es determinado por estudios técnicos realizados por la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre en coordinación con el Gobierno Regional correspondiente, los cuales son aprobados mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Agricultura.

COMENTARIO:

Se considera necesario rediseñar el Ordenamiento Forestal establecido en el Art. 26° de la presente propuesta normativa, a fin de que guarde coherencia con el resto de la norma. En tal sentido, es importante también identificar la disponibilidad real de áreas aptas a ofertar para Concesiones Forestales Maderables, dadas las limitaciones de la productividad natural y accesibilidad de los bosques tropicales, orientando su aprovechamiento económico hacia los servicios ambientales, y reduciendo el impacto de las actividades extractivas en los boques primarios.



Artículo 45°.- Concesiones para productos forestales diferentes a la madera.

Son concesiones orientadas al aprovechamiento de otros productos del bosque diferentes a la madera, como son frutos, yemas, resinas, gomas, flores, plantas medicinales y ornamentales, fibras, entre otros, cuya extracción no conlleva el retiro de la cobertura boscosa del sitio. Puede incluir el aprovechamiento de múltiples recursos forestales y de fauna silvestre, así como la concesión de áreas de ecosistemas forestales, comprendiendo pastizales naturales, matorrales y bosques de diverso tipo, para actividades de pastoreo. Procede su otorgamiento en bosques y otros ecosistemas forestales de cualquier categoría de zonificación forestal, incluyendo la categoría III. Tendrán una vigencia de hasta 40 años renovables y podrán tener una superficie máxima de 10,000 hectáreas.

COMENTARIO:

Se solicita a la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre precisar cual es el sustento técnico, jurídico y económico para limitar las concesiones forestales con fines no maderables a 10,000 hectáreas.

Artículo 46°.- Concesiones para ecoturismo

Son concesiones para el desarrollo de actividades vinculadas a la recreación y el turismo a la naturaleza, en entornos o paisajes bien conservados, constituyen una forma de uso indirecto y no consuntivo de los ecosistemas forestales y de la flora y fauna silvestre en ellos contenidos. Procede su otorgamiento en bosques y otros ecosistemas forestales de cualquier categoría de zonificación forestal, incluyendo la categoría III (en tierras de protección). Tendrán una vigencia de hasta 40 años renovables y podrán tener una superficie máxima de 10,000 hectáreas.

COMENTARIO:

Se solicita a la Dirección Forestal y de Fauna Silvestre precisar cual es el sustento técnico, jurídico y económico para limitar las concesiones para ecoturismo a 10,000 hectáreas.

Artículo 47°.- Concesiones para conservación

Son concesiones cuyo objetivo es contribuir de manera directa a la conservación de especies de flora y de fauna silvestre a través de la protección efectiva y usos compatibles como la investigación y educación, así como a la restauración ecológica. Las concesiones de conservación se otorgan, en bosques y otros ecosistemas forestales de cualquier categoría de zonificación forestal, a título gratuito por constituir un aporte directo a la conservación de la biodiversidad y a la provisión de servicios ambientales. En el caso de que como parte del plan de manejo aprobado se desarrollen actividades de recreación y turismo, de extracción o colecta de especies de flora y fauna con fines comerciales, así como la venta de servicios ambientales, corresponde pagar el derecho de aprovechamiento sobre estas actividades. No existe límite prefijado para su extensión, debiendo sustentarse la superficie requerida para el cumplimiento de sus objetivos de conservación en el estudio técnico y propuesta presentada a la Autoridad y tendrán una vigencia de hasta 40 años renovables.



Artículo 51°.- Cesión en uso para sistemas agroforestales.

Procede el otorgamiento de cesión en uso en el caso de sistemas agroforestales en las áreas clasificadas como zonas de producción agroforestal o silvopecuaria. En estos casos la autoridad regional forestal y de fauna silvestre podrá suscribir contratos de cesión en uso en tierras de dominio público, con las condiciones y salvaguardas establecidas por la Autoridad Nacional y en el marco de la presente Ley y su reglamento, respetando los derechos adquiridos.

COMENTARIO:

El otorgamiento de contratos de cesión en uso para sistemas agroforestales o silvopecuarios, busca formalizar el asentamiento y establecimiento informal de agricultores y pobladores migrantes en tierras forestales y de protección, que a lo largo de los años de ocupación informal, han consolidado actividades económicas en dichas tierras. Si bien existe la necesidad de brindar seguridad jurídica a dichas inversiones, este mecanismo puede constituirse en un incentivo perverso impulsando una mayor ocupación, deforestación, invasión y tráfico de tierras con la expectativa de acceder a un contrato de cesión en uso, si no se respetan las restricciones para el cambio de uso previstos en el Artículo 31° de la presente propuesta normativa, y si no se establecen condiciones previas a dicha formalización. Para ello la Autoridad Nacional Forestal deberá implementar un Registro de los Posesionarios que demuestren permanencia en las zonas de producción agroforestal o silvopecuaria con una antigüedad no menor a 10 años. Adicionalmente, y de manera previa a la suscripción de los contratos de cesión en uso se deberá tener completo el Catastro de predios rurales en tierras de protección y tierras forestales. Finalmente se debe evitar y prohibir la apertura de nuevas áreas de bosques para asentamientos en tierras forestales y de protección, así como prohibir el otorgamiento de cualquier tipo de contrato o acreditación que incentive la ocupación reciente de nuevos colonos, bajo responsabilidad de los funcionarios comprometidos.

Dichas salvaguardas deben estar contempladas de manera expresa en la propuesta de Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Capítulo III

Ecosistemas forestales en tierras de comunidades nativas y campesinas

Artículo 52°.- Permisos forestales en tierras de comunidades nativas y comunidades campesinas.

En el caso de aprovechamiento de madera, productos diferentes a la madera con fines comerciales o industriales en las comunidades nativas, sea en tierras tituladas o bajo cesión en uso, la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre, otorgará permisos forestales previa presentación de la solicitud de la comunidad, incluyendo acta de Asamblea Comunal determinando el área destinada a producción permanente de madera o bosque comunal de producción, en el caso de extracción de madera, y la aprobación del plan de manejo. El reglamento establecerá las condiciones para el otorgamiento de permisos y el pago de derechos de aprovechamiento, de acuerdo a la intensidad de uso, sea de extracción para autoconsumo o uso doméstico, de forestería comunitaria o de aprovechamiento de escala industrial.

COMENTARIO

Este artículo no se entiende. Se sugiere volverlo a redactar.

Capítulo IV En áreas naturales protegidas

Artículo 53°.- Competencia del SERNANP

La protección y administración de los recursos forestales y de fauna silvestre dentro de las áreas naturales protegidas del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas son competencia del SERNANP – Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas, y se sujetan a la legislación sobre áreas naturales protegidas.

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo precedente, la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre dentro de las áreas naturales protegidas responde a la política nacional y a la normatividad nacional forestal. El reglamento de la presente Ley establecerá los mecanismos de coordinación para autorizaciones de exportación o para el aprovechamiento dentro de áreas protegidas de especies reguladas nacional o internacionalmente.

El SERNANP coordina con la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre las políticas, planes y normas respecto a aquellas áreas naturales protegidas donde existen camélidos sudamericanos silvestres.

APORTE:

Conforme a las competencias de los Gobiernos Regionales en áreas naturales protegidas regionales⁶⁷, conservación de camélidos sudamericanos⁶⁸ y en materia forestal⁶⁹, se sugiere sumar a la coordinación entre el SERNANP y la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre la participación de los Gobiernos Regionales cuando se trate de políticas, planes y normas sobre Áreas de Conservación Regional donde existan camélidos sudamericanos silvestres.

Asimismo, sugerimos no limitar el nivel de coordinación citado a áreas naturales protegidas donde existan camélidos sudamericanos silvestres, en tanto todas las demás especies silvestres requieren el establecimiento de canales de coordinación similares para su apropiado manejo y conservación.

Conforme a lo señalado sugerimos la siguiente fórmula legal:

“Artículo 53°.- Competencia del SERNANP

La protección y administración de los recursos forestales y de fauna silvestre dentro de las áreas naturales protegidas del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas son competencia del SERNANP – Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas, y se sujetan a la legislación sobre áreas naturales protegidas.

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo precedente, la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre dentro de las áreas naturales protegidas responde a la política nacional forestal y a la normatividad nacional forestal. El reglamento de la presente Ley establecerá los mecanismos de

⁶⁷ Literal j) del artículo 53° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, aprobada por Ley N° 27867 y modificada por Ley N° 27902, señala como función de los Gobiernos Regionales en materia ambiental y de ordenamiento territorial el “preservar y administrar, en coordinación con los Gobiernos Locales, las reservas y áreas naturales protegidas regionales que están comprendidas íntegramente dentro de su jurisdicción, así como los territorios insulares, conforme a Ley”.

⁶⁸ Literal p) del artículo 51° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, aprobada por Ley N° 27867, señala como función de los Gobiernos Regionales en materia agraria “promover, asesorar y supervisar el desarrollo, conservación, manejo, mejoramiento y aprovechamiento de cultivos nativos, camélidos sudamericanos y otras especies de ganadería regional.”

⁶⁹ Literal q) del artículo 51° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, aprobada por Ley N° 27867, señala como función de los Gobiernos Regionales en materia agraria “otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales, en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional.”

coordinación para autorizaciones de exportación o para el aprovechamiento dentro de áreas protegidas de especies reguladas nacional o internacionalmente.

El SERNANP coordina con la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre las políticas, planes y normas respecto a las especies silvestres, en especial los camélidos sudamericanos silvestres, que existen en las áreas naturales protegidas, y con la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre, según corresponda esta última en el ámbito de ubicación de las áreas de conservación regional.”

Título III

Bosques en Tierras en Comunidades Nativas

Artículo 60°.- Respeto a conocimientos tradicionales.

La autoridad nacional forestal y de fauna silvestre reconoce y respeta los conocimientos tradicionales indígenas sobre el uso y manejo forestal y de fauna silvestre. Estos son incorporados en las normas técnicas o criterios para la regulación del manejo forestal comunitario.

COMENTARIO:

Se sugiere modificar la redacción del Art. 60° de la propuesta normativa en el siguiente sentido:

Artículo 60°.- Respeto a conocimientos tradicionales.

La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre reconoce y respeta los conocimientos tradicionales indígenas sobre el uso y manejo forestal y de fauna silvestre, de acuerdo a las disposiciones establecidas por la Ley que establece el Régimen de Protección de los conocimientos colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los recursos biológicos, aprobada por Ley N° 27811, y otras normas nacionales e internacionales relativas a esta materia. Estos criterios y disposiciones son incorporados en las normas técnicas o criterios para la regulación del manejo forestal comunitario.

Artículo 64°.- Uso doméstico, autoconsumo o fines de subsistencia.

Se refiere al aprovechamiento de recursos de flora y fauna silvestre necesarios para la supervivencia, individual o familiar, dentro de las comunidades nativas, no requiere título habilitante alguno ni planes de manejo aprobados por la autoridad, se regula por las actas de asamblea comunal. El reglamento regulará el transporte de productos forestales con fines de autoconsumo de las comunidades.

COMENTARIO

Se recomienda modificar la redacción del Art. 64° de la propuesta normativa en el siguiente sentido:

Artículo 64°.- Uso doméstico, autoconsumo o fines de subsistencia.

El aprovechamiento de recursos de flora y fauna silvestre bajo prácticas tradicionales con fines de uso doméstico, autoconsumo, o necesarios para la supervivencia, individual o familiar, dentro de las comunidades nativas, no requiere título habilitante alguno, ni planes de manejo aprobados por la Autoridad. Su aprovechamiento se regula por las actas de asamblea comunal. El reglamento de la presente Ley regulará el transporte de productos forestales con fines de autoconsumo de las comunidades.



Artículo 65°.- Uso comercial o industrial.

Se refiere al aprovechamiento con fines comerciales. El reglamento establecerá los niveles o escalas de intensidad de aprovechamiento. Comprende el aprovechamiento comercial llevado a cabo por las propias comunidades directamente, bajo sistemas de producción de bajo impacto, con volúmenes reducidos; o por terceros. Requiere plan de manejo ajustado a cada nivel o escala de aprovechamiento y está sujeto a pago de derecho de aprovechamiento.

En el caso de contratos con terceros, previo a la aprobación del Plan de Manejo Forestal, la autoridad pertinente evalúa los contratos para verificar la aprobación por la Asamblea de la Comunidad.

COMENTARIO

Se sugiere modificar la redacción del Art. 65° de la propuesta normativa en el siguiente sentido:

Artículo 65°.- Uso comercial o industrial.

Se refiere al aprovechamiento de productos forestales o de fauna silvestre en bosques en tierras de comunidades nativas con fines comerciales. Comprende el aprovechamiento comercial llevado a cabo por las propias comunidades directamente, bajo sistemas de producción de bajo impacto, con volúmenes reducidos; o por terceros. Requiere plan de manejo ajustado a cada nivel o escala de aprovechamiento que sea aprobado por la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre, y está sujeto a pago de derecho de aprovechamiento. El reglamento de la presente Ley establecerá los niveles o escalas de intensidad de aprovechamiento.

En el caso de contratos con terceros, previo a la aprobación del Plan de Manejo Forestal, la autoridad pertinente evalúa los contratos para verificar la aprobación por la Asamblea de la Comunidad.

Artículo 66°.- Monitoreo, control y vigilancia comunales.

Al interior de las comunidades los pueblos indígenas realizan actividades de monitoreo, control y vigilancia de los recursos forestales y de fauna silvestre, en coordinación con la autoridad forestal y las otras entidades públicas responsables; de acuerdo a la normatividad del sector, el reglamento y organización interna comunal, y respetando la aplicación del derecho consuetudinario de los pueblos indígenas. Esto se realiza sin perjuicio del ejercicio de las competencias de la autoridad forestal y del OSINFOR.

Fuera de las tierras y territorios comunales, las organizaciones indígenas, comunidades y población local participan de manera directa en el control de los recursos forestales y de fauna silvestre en el marco de las Juntas de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre, en apoyo de la Autoridad a nivel de las UGFFS.

Artículo 67°.- Destino de la madera decomisada procedente de comunidades

La madera decomisada que se haya probado que provenga de los bosques en tierras o territorios de las comunidades nativas o campesinas debe ser puesta a disposición de las autoridades comunales y organizaciones representativas para que a través de las autoridades locales se desarrollen acciones u obras con fines sociales a favor de las Comunidades (infraestructura educativa, salud, atención por emergencia frente a desastres naturales, entre otras.)

Sección III
Gestión de Fauna Silvestre
Título I
Disposiciones Generales

Artículo 68°.- Enfoque de gestión de la fauna silvestre.

Los planes de manejo de fauna silvestre deberán respetar los lineamientos que establezca la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, sin perjuicio de la demás normas que fueran aplicables. Se reconoce el valor de la fauna silvestre para la salud de los ecosistemas naturales y seminaturales, así como la pertinencia de un enfoque de conservación productiva y participativa sustentada en el aprovechamiento sostenible.

Los lineamientos para estimar el derecho de aprovechamiento de los recursos de fauna silvestre bajo cualquiera de las modalidades establecidas en la Ley, serán determinados por la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

COMENTARIO:

Considerando la importancia del mantenimiento de la biodiversidad y buen estado de las poblaciones silvestres de las diversas especies y subespecies de fauna, su potencial genético, así como la necesidad de mantener la calidad biológica de los hábitats que estas ocupan; con particular énfasis en las especies endémicas, raras, amenazadas y en peligro de extinción, y en virtud a lo establecido en el Artículo 95° de la presente propuesta normativa, es necesario que el enfoque de gestión de la fauna silvestre, en todas sus modalidades, incorpore los criterios previstos en los Artículos 32°⁷⁰ y 98°⁷¹ de la propia propuesta de Proyecto de Ley Forestal materia de análisis. En tal sentido, se sugiere modificar la redacción del Artículo 68° en el siguiente sentido:

“Artículo 68°.- Enfoque de gestión de la fauna silvestre.

Los planes de manejo de fauna silvestre deberán respetar los lineamientos que establezca la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, en concordancia con los Artículos 32° y 68° de la presente ley, sin perjuicio de la demás normas que fueran aplicables. Se reconoce el valor de la fauna silvestre para la salud de los ecosistemas naturales y seminaturales, así como la pertinencia de un enfoque de conservación productiva y participativa sustentada en el aprovechamiento sostenible (...)”

Artículo 69°.- Ámbito de aplicación y alcance.

La presente Ley se aplica a todas las especies de fauna silvestre, tanto nativas como exóticas, así como poblaciones o individuos de especies domésticas asilvestradas o cimarrones. Norma el manejo y aprovechamiento en el ámbito nacional de todas las especies y subespecies de fauna silvestre, nativas y exóticas.

⁷⁰ **Artículo 32°.- Conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre.**

La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre establece, promueve y aplica medidas para asegurar el aprovechamiento sostenible, conservación y protección de los recursos forestales de flora y fauna silvestre a través del ordenamiento, la delimitación de áreas para protección, la identificación de hábitats críticos, la elaboración de listados de categorías de especies por su estado de conservación, la declaración vedas y restricciones o regulaciones de uso, la adopción de criterios e indicadores de sostenibilidad del manejo, la promoción de la recuperación de ecosistemas y la ampliación de cobertura forestal a través de plantaciones, sistemas agroforestales, entre otras. Las vedas se establecen mediante decreto supremo, los listados de categorización de especies, hábitats críticos se establecen mediante Resolución del SERFOR (...).

⁷¹ **Artículo 98°.- De los hábitats críticos de especies amenazadas**

La conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre puede incluir la protección de especies y hábitats que por su fragilidad, vulnerabilidad o situación amenazada así lo requieren, para lo cual se establecen medidas especiales como vedas, prohibiciones, limitaciones de uso o regulaciones, protección de hábitats específicos, así como medidas de restauración ecológica.

Título II Manejo de fauna silvestre

Artículo 70°.- Del Manejo de fauna silvestre en libertad.

Es la ciencia y el arte de favorecer, controlar o manipular las características e interacciones de los hábitats y de las poblaciones de fauna silvestre, la abundancia o distribución de las especies silvestres vertebradas e invertebradas, con la finalidad de satisfacer las necesidades humanas, asegurando la protección, conservación y el uso o aprovechamiento sostenible del recurso de fauna silvestre en beneficio de la sociedad.

APORTES:

El párrafo segundo del Artículo 12° de la Ley Orgánica de Aprovechamiento de los Recursos Naturales establece que la protección de recursos vivos en peligro de extinción que no se encuentren dentro de Áreas Naturales Protegidas se norma en leyes especiales, las cuales precisarán las sanciones de carácter administrativo civil o penal de los infractores. Adicionalmente, el Artículo 92.2 de la Ley General del Ambiente, en concordancia con el Art. 68° de la Constitución Política del Perú, confirma la obligación del Estado de promover y apoyar el manejo sostenible de la fauna y flora silvestre, priorizando la protección de las especies y variedades endémicas y en peligro de extinción, en base a la información técnica, científica, económica y a los conocimientos tradicionales.

De manera complementaria, el Artículo 102° de la Ley General del Ambiente establece que la política de conservación de las especies implica la necesidad de establecer condiciones mínimas de supervivencia de las mismas, la recuperación de poblaciones, así como el cuidado y evaluaciones por el ingreso y dispersión de especies exóticas. En este mismo sentido, el Artículo 95° de la presente propuesta normativa establece que el papel del Estado en la conservación y aprovechamiento sostenible de la fauna silvestre consiste en promover, normar y supervisar, la conservación y el uso sostenible de la fauna silvestre, bajo cualquiera de las modalidades establecidas en la Ley. Para ello, el Estado identifica, evalúa y determina las categorías y listas de especies amenazadas, con el fin de precisar los criterios, lineamientos y alcances para su manejo, priorizando su conservación y/o estableciendo las restricciones que correspondan. Por tal motivo se sugiere que los artículos 70°, 71°, 72°, 73° y 74° de la propuesta materia de análisis, contemplen la siguiente incorporación:

Artículo 70°.- Del Manejo de fauna silvestre en libertad.

Es la ciencia y el arte de favorecer, controlar o manipular las características e interacciones de los hábitats y de las poblaciones de fauna silvestre, la abundancia o distribución de las especies silvestres vertebradas e invertebradas, con la finalidad de satisfacer las necesidades humanas, asegurando la protección, conservación y el uso o aprovechamiento sostenible del recurso de fauna silvestre en beneficio de la sociedad.

“La Autoridad Forestal y de Fauna Silvestre, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, establece los criterios, lineamientos y restricciones de uso o aprovechamiento que correspondan para los casos de especies endémicas, raras, amenazadas o en peligro de extinción, o los hábitats naturales donde estas se encuentran”.

Artículo 73°.-De las exhibiciones de fauna silvestre

Las exhibiciones de fauna silvestre en ambientes fuera de su hábitat natural requieren de la autorización expresa de la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre y sólo para fines de difusión cultural y educación, en instalaciones que cuenten con condiciones adecuadas de cautividad, aprobadas por la Autoridad Nacional.

Artículo 74°.-De las instalaciones para recuperación de fauna silvestre

Las instalaciones destinadas para la recuperación y/o rehabilitación de fauna silvestre deberán contar con la autorización de funcionamiento de la autoridad regional forestal y de fauna silvestre.

Artículo 75°.- Instrumentos de gestión.

Para la gestión de fauna silvestre se aplicará planes e instrumentos como: plan de manejo para áreas de manejo de fauna; planes de reintroducción, repoblamiento, liberación de fauna al medio silvestre; planes de captura o colecta para plantel reproductor; plan de caza comercial; plan de ejecución del control biológico; planes de monitoreo, evaluación poblacional; calendarios regionales de caza comercial; calendarios regionales de caza deportiva; lista de especies amenazadas; lista de especies para aprovechamiento de subsistencia.

APORTE:

La propuesta de Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre señala que: “El Patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación está constituido por los ecosistemas forestales, incluyendo los recursos forestales y de fauna silvestre mantenidos en su fuente, su biodiversidad, servicios de los ecosistemas forestales y las tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección, con bosques o sin ellos⁷². Adicionalmente la misma propuesta establece que: “La gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre 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 promueve la conservación y uso sostenible en un modo equitativo⁷³.”

*De acuerdo a Giles (1978) “Manejo de Fauna es la **ciencia** y el **arte de decidir y actuar para manipular** la estructura, dinámica y relaciones entre **poblaciones de animales silvestres**, sus **hábitats** y la gente, a fin de alcanzar determinados objetivos humanos por medio del recurso fauna silvestre”⁷⁴. Por su parte Ojasti⁷⁵ aclara que debe entenderse por “ciencia y arte” a la “investigación y aplicación que son dos actividades esenciales en el manejo de fauna”; por “decidir y actuar”, “la función gerencial implícita en el manejo de cualquier recurso, es decir, adoptar las decisiones más acertadas desde el punto de vista técnico y enmarcadas en una política coherente”; y por “manipular”, “que el hombre orienta activamente los eventos naturales hacia una dirección deseada”.*

*Así también, Ojasti⁷⁶ señala que: “La planificación es un proceso razonado de evaluación de alternativas y toma de decisiones a fin de alcanzar determinados objetivos, proyectados hacia el futuro. Es parte de todo quehacer humano y se lleva a cabo a diferentes escalas temporales, espaciales y jerárquicas.” Que, en el caso del manejador de fauna, suele traducirse en “el diseño de planes de manejo de poblaciones y áreas concretas”, los mismos que expresan “los objetivos del plan, las características del área y del recurso, las actividades a realizar y las técnicas a emplear a fin de alcanzar los objetivos.” Por lo anterior, el autor sostiene que “**Los planes de manejo conforman la columna vertebral del manejo exitoso de todos los recursos naturales renovables.**”*

⁷⁴ Giles, R.H citado por OJASTI J., y F. Dallmeier (editor). 2000. Manejo de Fauna Silvestre Neotropical. SI/MAB Series # 5. Smithsonian Institution/MAB Biodiversity Program, Washington D.C., pág 5. En: <http://nationalzoo.si.edu/SCBI/MAB/DOCUMENTS/SIMAB5.pdf>. Fecha de visita: 22 de abril de 2010.

⁷⁵ Ibídem.

⁷⁶ Ídem, págs. 68 y 70.

A este punto debemos agregar que la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales⁷⁷, aprobada por Ley N° 26821, considera como condición para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, el cumplimiento de los Planes de Manejo de los recursos naturales establecidos por la legislación sobre la materia por parte del titular de un derecho de aprovechamiento. En igual sentido, la Ley General del Ambiente⁷⁸, aprobada por Ley N° 28611, ha establecido que las leyes especiales deben respetar, como características y condiciones intrínsecas a los derechos de aprovechamiento sostenible, entre otras, el cumplimiento de los planes de manejo o similares para cada recurso natural.

De otro lado, el artículo 33° de la propuesta normativa materia de análisis precisa que el Manejo Forestal comprende las “actividades de caracterización, evaluación, investigación, planificación, aprovechamiento, regeneración, reposición, enriquecimiento, protección y control del bosque y otros ecosistemas forestales, conducentes a asegurar la producción sostenible de bienes, la provisión sostenible de servicios y la conservación de la diversidad biológica y el ambiente”. Asimismo establece que: “Como regla general, todo aprovechamiento comercial o industrial de recursos forestales y servicios ecosistémicos del bosque y otros ecosistemas forestales requiere de un plan de manejo. Corresponde a la autoridad nacional forestal dictar los lineamientos específicos del manejo forestal de cada tipo de recurso y cada modalidad de manejo (...)”.

De otro lado, el Artículo 37° de la propuesta de Proyecto de Ley Forestal establece que “las concesiones, permisos y autorizaciones forestales constituyen los títulos habilitantes por los que el Estado otorga el derecho de acceso al aprovechamiento sostenible del recurso forestal correspondiente, así como el derecho a los beneficios procedentes de los servicios de los ecosistemas que se desprendan de su manejo. El otorgamiento de derechos sobre productos forestales y de fauna silvestre no otorga derechos sobre los recursos genéticos (...)”. Constituyen deberes y responsabilidades de los titulares de títulos habilitantes:

- a) Utilizar el recurso forestal y de fauna silvestre, de acuerdo al título habilitante, para los fines que fue otorgado, garantizando el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, (...)
- c) Cumplir con el plan de manejo correspondiente, cumplimiento que será verificado en la propia área correspondiente al título habilitante (...)⁷⁹.

Por lo expuesto y siendo que la fauna silvestre forma parte del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, cuyo manejo se rige por el principio ecosistémico y demás principios de la propuesta de Proyecto de Ley, queda claro que para su protección, conservación, manejo, aprovechamiento, y regeneración, es necesario que todas las actividades que impliquen manejo de fauna silvestre, ya sea en libertad, semicautiverio o cautiverio, estén sujetas a la obligatoriedad de los Planes de Manejo de Fauna Silvestre.

Así, en concordancia con el artículo 24° de la Ley Orgánica de Aprovechamiento de los Recursos Naturales, se concluye que todas las modalidades de acceso a los recursos de fauna silvestre, establecidos en el Título III (artículos 76°, 77° y 78°); las autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos de centros de crianza en cautividad de fauna silvestre, en el Título IV (artículos 79°, 80°, 81°, 82°, 83° y 84°); las autorizaciones para la aplicación de Medidas sanitarias y de control biológico (Título V); así como las autorizaciones de Caza (artículos 89°, 90° y 91°) de la presente propuesta de

⁷⁷Literal c) del artículo 29° de la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales: “Las condiciones del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, por parte del titular de un derecho de aprovechamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes especiales, son: (...) c. Cumplir con los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental y los Planes de Manejo de los recursos naturales establecidos por la legislación sobre la materia.”

⁷⁸ Literal c) del numeral 88.3 de la Ley General del Ambiente: “88.3 Son características y condiciones intrínsecas a los derechos de aprovechamiento sostenible, y como tales deben ser respetadas en las leyes especiales: (...) c. Cumplimiento de los planes de manejo o similares, de las evaluaciones de impacto ambiental, evaluaciones de riesgo ambiental u otra establecida para cada recurso natural.”



Proyecto de Ley Forestal, deben estar sujetos a la obligatoriedad de un Plan de Manejo de Fauna Silvestre, sin perjuicio de otros planes o instrumentos de gestión específicos que sean requeridos.

Adicionalmente, el Art. 17° de la propuesta normativa señala que: “OSINFOR es la Autoridad Nacional de Supervisión y Fiscalización del aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, (...) otorgados por el Estado a través de los títulos habilitantes regulados en la presente Ley (...)”.

De acuerdo a lo anteriormente señalado, se recomienda modificar la redacción del Art. 75° de la propuesta de Proyecto de Ley Forestal, de acuerdo al siguiente texto:

Artículo 75°.- Instrumentos de gestión.

La gestión de fauna silvestre, bajo cualquiera de los títulos habilitantes otorgados por el Estado y establecidos en la presente Ley, requiere la aplicación obligatoria de planes de manejo de fauna silvestre así como de otros instrumentos de planificación y de gestión, tales como: plan de manejo para áreas de manejo de fauna; planes de reintroducción, repoblamiento, liberación de fauna al medio silvestre; planes de captura o colecta para plantel reproductor; plan de caza comercial; plan de ejecución del control biológico; planes de monitoreo, evaluación poblacional; calendarios regionales de caza comercial; calendarios regionales de caza deportiva; lista de especies amenazadas; lista de especies para aprovechamiento de subsistencia, entre otras que fueran necesarias. El OSINFOR supervisa y fiscaliza el Cumplimiento de los Planes de Manejo de Fauna Silvestre”.

Título III

Modalidades de acceso al recurso fauna silvestre

Artículo 76°.- De las áreas de manejo de fauna silvestre.

Son tierras de dominio público otorgadas en concesión por el Estado o predios privados autorizados, en los cuales se realiza el aprovechamiento sostenible de determinadas especies de fauna silvestre, bajo planes de manejo.

Artículo 77°.- Áreas de manejo de fauna silvestre en tierras de dominio público.

En tierras de dominio público el Estado otorga concesiones para áreas de manejo de fauna silvestre destinadas al aprovechamiento sostenible de poblaciones de especies de fauna silvestre autorizadas, dentro de su rango de distribución natural, de acuerdo al procedimiento establecido en el reglamento, en superficies definidas de acuerdo a los requerimientos de la especie, por periodos de 25 años renovables.

Artículo 78°.- Áreas de manejo de fauna silvestre en predios privados y en predios de comunidades nativas o comunidades campesinas.

En tierras de comunidades nativas o campesinas, incluyendo las áreas cedidas en uso, o en predios privados, a solicitud del titular, el Estado otorga autorizaciones para áreas de manejo de fauna silvestre. El aprovechamiento requiere la previa aprobación del correspondiente plan de manejo.

Título IV

Crianza en cautiverio

Artículo 79°.- Del establecimiento de centros de crianza en cautividad de fauna silvestre.

Son instalaciones de propiedad pública o privada que se destinan para la reproducción, mantenimiento, y aprovechamiento de especímenes de la fauna silvestre fuera de su hábitat natural en un medio

controlado, con fines comerciales, científicos, de difusión cultural, educación, de rescate o de rehabilitación. Son autorizados por la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre, según lo establecido en el reglamento de la presente ley.

APORTES:

Los centros de crianza en cautividad de fauna silvestre pueden tener como fines también las actividades de conservación, investigación, reproducción. Adicionalmente, son sujetos de supervisión por parte de OSINFOR, de acuerdo a lo establecido en el artículo 17° de la propuesta normativa.

En tal sentido, se sugiere modificar la redacción del texto del artículo 79° en el siguiente sentido:

Artículo 79°.- Del establecimiento de centros de crianza en cautividad de fauna silvestre.

Son instalaciones de propiedad pública o privada que se destinan para la reproducción, mantenimiento, y aprovechamiento de especímenes de la fauna silvestre fuera de su hábitat natural en un medio controlado, con fines comerciales, científicos, de conservación, de difusión cultural, educación, de rescate, reproducción o de rehabilitación. Son autorizados por la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre, según lo establecido en el reglamento de la presente ley, y supervisados por OSINFOR.

Artículo 80°.- Del plantel reproductor

La captura de los especímenes de fauna silvestre a ser empleados como plantel reproductor, requiere de la autorización expresa de la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, los mismos que son entregados en custodia y/o usufructo a los zocriaderos y zoológicos.

Las especies incluidas en el apéndice I de la CITES, requieren de la opinión favorable de la Autoridad Científica CITES correspondiente para su mantenimiento y reproducción en zocriaderos, debiendo demostrarse los beneficios para la conservación de la especie.

Artículo 81°.-Zocriaderos.

Establecimientos para el manejo ex situ de fauna silvestre, que cuentan con ambientes adecuados para el mantenimiento y reproducción de especímenes de fauna silvestre en un medio controlado, con fines comerciales. Son autorizados por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, según lo establecido en el reglamento de la presente ley.

APORTES:

Los zocriaderos, en tanto establecimientos para el manejo ex situ de fauna silvestre, pueden ser gestionados para cumplir diversos objetivos de manejo, no siendo el fin comercial exclusivo ni excluyente de otros fines, tales como la conservación de especies amenazadas, la investigación científica, la difusión cultural y educativa, o la provisión de bienes o servicios ambientales de la fauna silvestre. En tal sentido, se sugiere no restringir los fines de los zocriaderos, ya que estos son definidos por el titular del título habilitante, como parte del Plan de Manejo de Fauna respectivo.

De otro lado, el Art. 79° de la propuesta normativa señala que los establecimientos de centros de crianza en cautividad de fauna silvestre son autorizados por la Autoridad Nacional Forestal.

De acuerdo a lo anteriormente señalado se recomienda modificar la redacción del texto del Artículo 81° en el siguiente sentido:

Artículo 81°.-Zoocriaderos.

Establecimientos para el manejo ex situ de fauna silvestre, que cuentan con ambientes adecuados para el mantenimiento y reproducción de especímenes de fauna silvestre en un medio controlado, con fines de conservación, investigación científica, difusión cultural y/o educativa, comerciales, o para la provisión de bienes o servicios ambientales de la fauna silvestre. Son autorizados por la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna silvestre, según lo establecido en el reglamento de la presente ley.

Artículo 82°.-Zoológicos

Establecimiento para el manejo ex situ de fauna silvestre, que cuenta con ambientes especialmente acondicionados para el mantenimiento y exhibición de especímenes de fauna silvestre en un medio controlado, con fines de difusión cultural, educación, reproducción y conservación y/o investigación. Son autorizados por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, según lo establecido en el reglamento de la presente ley. Los zoológicos pueden solicitar la autorización correspondiente para el intercambio de especímenes con otros zoológicos nacionales o extranjeros debidamente registrados en su país. Para la comercialización regular de especímenes el zoológico deberá contar con una autorización adicional como zoocriadero.

APORTES:

El Art. 79° de la propuesta normativa señala que los establecimientos de centros de crianza en cautividad de fauna silvestre son autorizados por la Autoridad Nacional Forestal. En tal sentido, se recomienda rectificar el texto del Art. 82° respecto a la autoridad que autoriza el funcionamiento de los zoológicos.

Artículo 83°.-Centros de rescate.

Instalaciones públicas o privadas para la recuperación de las condiciones de salud y bienestar de especímenes de fauna o flora silvestre, principalmente de especies amenazadas, con fines de protección, conservación, reintroducción, reinserción, repoblamiento, o reubicación. Son autorizados por la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre, según lo establecido en el reglamento de la presente ley.

Artículo 84°.-Centro de custodia temporal.

Instalaciones públicas o privadas para el mantenimiento temporal de especímenes de fauna silvestre provenientes de decomisos, para la recuperación de sus condiciones de salud y bienestar, procurando su posterior reintroducción a su hábitat natural o ser entregados en custodia a los centros de rescate, zoológicos o zoocriaderos, según corresponda. Son autorizados por la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre, según lo establecido en el reglamento de la presente ley.

Artículo 85°.- Uso de animales silvestre como mascotas.

Sólo podrá mantenerse como mascotas las especies de la lista aprobada para tal fin por la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, que excluya, entre otras, aquellas especies categorizadas como amenazadas por la legislación nacional, así como las especies consideradas en el Apéndice I de la CITES, y otros convenios internacionales de los cuales el Perú forme parte, con excepción de aquellos destinados a fines de cetrería. Sólo podrán provenir de zoocriaderos y centros de custodia temporal. Deberán estar debidamente marcados y ser registrados por el titular interesado.



Título V

Medidas sanitarias y de control biológico

Artículo 86°.- Caza o extracción sanitaria

La Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre realiza o autoriza la extracción de ejemplares de fauna silvestre por razones de sanidad o de seguridad, con el objeto de evitar los daños que ejemplares de especies de la fauna silvestre puedan ocasionar, en forma permanente o eventual, directamente al hombre, a la agricultura, a la ganadería, a la vegetación y a la propia fauna silvestre. La Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre, coordina su ejecución con el Servicio Nacional de Sanidad Agraria-SENASA y de la autoridad competente del Ministerio de Salud, cuando corresponda.

Artículo 87°.- Control de plagas de aves con el uso de aves de presa.

La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre autoriza el uso de aves de presa, que provengan de zocriaderos o centros de rescate, con el objeto de limitar o dispersar las poblaciones de especies consideradas dañinas o potencialmente dañinas en áreas de cultivos agrícolas u otros lugares. El reglamento de la presente ley regula las condiciones para el desarrollo de esta actividad.

Título VI

Caza

Artículo 88°.- Caza de subsistencia.

Es aquella que se practica exclusivamente para el consumo directo del cazador y de su familia, está permitida sólo a los integrantes de las comunidades nativas, campesinas y pobladores rurales. Solo pueden ser aprovechadas las especies incluidas en la lista aprobada por la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. Las autoridades comunales y locales regulan el aprovechamiento de las especies de fauna silvestre en el ámbito de su territorio.

Artículo 89°.- Caza o captura con fines comerciales.

Es aquella que se practica en áreas autorizadas, para obtener un beneficio económico, contando con la respectiva licencia, autorización o contrato; sujeta al pago de los derechos correspondientes. La Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre elabora y aprueba los Calendarios Regionales de acuerdo a la especie, distribución, cantidades y valor comercial.

APORTES:

De acuerdo a lo establecido en los Artículos 33° y 75° de la presente propuesta normativa, la licencia, autorización o contrato para la caza o captura de especímenes de fauna silvestre con fines comerciales requiere de la aprobación del Plan de Manejo de Fauna Silvestre respectivo, y sus instrumentos de gestión específicos. En tal sentido se recomienda modificar el Artículo 89° de acuerdo a la siguiente redacción:

Artículo 89°.- Caza o captura con fines comerciales.

Es aquella que se practica en áreas autorizadas, para obtener un beneficio, contando con la respectiva licencia, autorización o contrato; sujeta a la aprobación del Plan de Manejo y al pago de los derechos correspondientes. La Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre elabora y aprueba los Calendarios Regionales de acuerdo a la especie, distribución, cantidades y valor comercial.

Artículo 90°.- Caza deportiva.

Es aquella que el cazador practica únicamente con fines deportivos y sin objeto de lucro, en áreas autorizadas o en cualquier lugar donde su práctica no se encuentre restringida, contando con la licencia y la autorización correspondiente. La Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre elabora y aprueba los Calendarios de Caza Deportiva para cada unidad de gestión forestal y de fauna silvestre dentro de su jurisdicción, de acuerdo a la especie, distribución, abundancia, e interés cinegético.

El reglamento regula la práctica de la caza deportiva y las actividades económicas y servicios vinculados a ésta práctica, a fin de optimizar sus beneficios ecológicos y socioeconómicos. Se permite la caza con el auxilio de perros debidamente adiestrados en la muestra, seguimiento y cobro de las piezas o especímenes cazados o abatidos. Queda terminantemente prohibido el uso de perros para que den muerte a las especies cinegéticas.

Artículo 91°.- Cetrería.

Es el arte y ciencia de cazar animales silvestres en su medio natural mediante el empleo de aves de presa adiestradas por el hombre, con fines deportivos. Se encuentra sujeta a los calendarios de caza en la parte que les corresponde.

APORTES:

Considerando que la mayoría de las especies del Orden Falconiformes⁸⁰ se encuentran listadas en alguno de los Apéndices de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre – CITES, se recomienda considerar que solo se autoriza la cetrería con especímenes provenientes de zoocriaderos o centros de rescate debidamente registrados y autorizados por la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, quedando prohibida la captura o compra de especímenes silvestres de las especies de aves rapaces con fines de cetrería.

En tal sentido, se recomienda modificar el Artículo 91° de la presente propuesta normativa según la siguiente redacción:

Artículo 91°.- Cetrería.

Es el arte y ciencia de cazar animales silvestres en su medio natural mediante el empleo de aves de presa adiestradas por el hombre, con fines deportivos. Solo está permitida la cetrería con aves de presa reproducidas en zoocriaderos o procedentes de centros de rescate, previamente registradas y bajo autorización expresa de la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. La cetrería se encuentra sujeta a los calendarios de caza en la parte que les corresponde.

Queda prohibido la captura y/o comercialización de especímenes silvestres de aves de presa para la práctica de la cetrería.

⁸⁰ <http://www.cites.org/esp/app/appendices.shtml>

Título VII Manejo y Aprovechamiento de Camélidos Sudamericanos Silvestres

Artículo 92°.- Conservación de los camélidos sudamericanos silvestres

El Estado es responsable de la conservación de los camélidos sudamericanos y promueve diversas formas para su aprovechamiento sostenible. La autoridad regional forestal y de fauna silvestre otorga en calidad de custodia y usufructo exclusivo a comunidades campesinas, personas naturales o jurídicas en el ámbito de las tierras de su propiedad, las poblaciones de vicuña, de acuerdo al plan de manejo aprobado para su aprovechamiento sostenible, respetando los derechos adquiridos y sujetos a los mecanismos de verificación de su uso sostenible dispuestos en la presente Ley.

Artículo 93°.- Competencias de la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna es responsable de la conservación, manejo y aprovechamiento sostenible de los camélidos sudamericanos silvestres a nivel nacional. Asesora a las autoridades regionales y usuarios. La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre aprobará el Plan Nacional para la Conservación y Manejo de la Vicuña y el Plan Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible del Guanaco, los mismos que servirán como base para los planes regionales pertinentes y orientarán la gestión comunal y privada.

APORTES:

Considerando que las especies Lama glama guanicoe y Vicugna vicugna para Perú se encuentran listadas en el Apéndice II de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre – CITES⁸¹, se recomienda incorporar la obligación de la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, en coordinación con la Autoridad Científica CITES, de disponer medidas de protección y monitoreo permanente del estado de conservación de dichas especies dentro de los respectivos Planes de Conservación y Manejo, a fin de evitar la caza furtiva, así como el tráfico de especímenes vivos o de productos no autorizados, u otras restricciones que prevea la Convención CITES para su exportación.

Artículo 94°.- Competencias de los gobiernos regionales

Los Gobiernos Regionales son responsables de la organización y conducción de la gestión de los camélidos sudamericanos silvestres de acuerdo a sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales con jurisdicción en el ámbito de sus respectivas circunscripciones territoriales.

Título VIII Conservación de la Fauna Silvestre

Artículo 95°.- Papel del Estado en la conservación y aprovechamiento sostenible de la fauna silvestre.

El Estado promueve, norma y supervisa, la conservación y el uso sostenible de la fauna silvestre, bajo cualquiera de las modalidades establecidas en este Reglamento. Promueve la participación privada en el manejo para la conservación y aprovechamiento de la fauna silvestre. Asimismo, fomenta la conciencia nacional sobre el manejo de la fauna silvestre y de los ecosistemas que sustentan sus poblaciones y su capacidad de renovación natural.

⁸¹ Ibídem.

APORTE:

Siendo el presente documento una propuesta de Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre se sugiere cambiar la redacción de la oración: “(...) bajo cualquiera de las modalidades establecidas en este Reglamento”, por el texto: ““(…) bajo cualquiera de las modalidades establecidas en la presente Ley”.

Artículo 96°.- Categorización de especies amenazadas.

Para los efectos de la presente Ley se definen en el Reglamento las categorías de especies amenazadas de fauna silvestre, de acuerdo a lineamientos nacionales elaborados en base a las definiciones y conceptos de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza - UICN.

Artículo 97°.- Lista de especies amenazadas.

El listado de especies categorizadas de acuerdo al grado de amenaza es actualizado cada cuatro (04) años, en base a estudios científicos, en caso contrario queda automáticamente ratificado.

APORTES:

En relación a este artículo es necesario precisar que la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre es la entidad responsable de elaborar la lista de especies amenazadas sobre la base de estudios científicos de los estados de conservación de las especies, así como de las consultas con los especialistas en cada taxa. El Ministerio de Agricultura, a propuesta de la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, presenta dicha lista para su aprobación mediante Decreto Supremo.

Adicionalmente, el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre debe precisar el alcance de las restricciones de uso, aprovechamiento o comercialización que establece la lista de especies amenazadas para los especímenes listados y sus hábitats.

Sección IV**Plantaciones forestales y sistemas agroforestales****Título I****Criterios generales para el establecimiento de plantaciones****Artículo 99°.- Promoción de plantaciones.**

El Estado promueve las plantaciones con especies forestales sobre tierras que no cuenten con cobertura de bosques primarios, debido a que contribuyen a la producción de madera, al mejoramiento del suelo y la aceleración de la sucesión en bosques secundarios, permiten la recuperación de tierras y bosques degradados, la estabilización de taludes, la recuperación de ecosistemas, la captación y mejora de la calidad de agua, la prevención, adaptación y mitigación del cambio climático, la provisión de energía de Biomasa forestal (dendroenergía).

APORTES:

Los bosques secundarios constituyen ecosistemas forestales naturales que han sufrido una perturbación natural o antrópica, pero que se encuentran en estado de sucesión hacia su madurez ecológica, funcional y estructuralmente. En tal sentido, el establecimiento de plantaciones en bosques secundarios constituye

una de las diversas medidas técnicas y silviculturales posibles de aplicar a fin de favorecer su progresión hacia un estado sucesional primario, sin que ello modifique su condición de ecosistema natural en evolución. Su condición de bosque secundario no necesariamente implica una degradación de su calidad ambiental, biológica o ecológica, y menos aún una desvalorización de sus recursos, procesos ecológicos internos, servicios ambientales o valores culturales asociados. Por ello, su otorgamiento en concesión para la implementación de plantaciones forestales no debe entenderse como una autorización para el desbosque y la instalación de plantaciones como monocultivos, ya sea de especies forestales, agroindustriales u otras que alteren sus procesos ecológicos internos.

De otro lado, de acuerdo a la precisión hecha al Artículo 33° de la presente propuesta normativa se precisa la necesidad de establecer la Obligatoriedad de los Planes de Manejo para todo tipo de concesión, incluyendo las concesiones de bosques secundarios o tierras forestales bajo dominio del Estado otorgadas para el establecimiento de plantaciones forestales, ello habida cuenta que tanto los bosques secundarios como las tierras forestales de dominio público constituyen recursos naturales, de acuerdo a lo establecido en el Art. 66° de la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales, Ley 26821.

Por lo anteriormente señalado, y en virtud a los principios de Sostenibilidad y Dominio Eminencial del Estado sobre el Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, se recomienda modificar el Artículo 99° de la propuesta normativa materia de análisis en el siguiente sentido:

Artículo 99°.- Promoción de plantaciones.

El Estado promueve las plantaciones con especies forestales sobre tierras que no cuenten con cobertura de bosques, pudiendo estas ser destinadas a la producción de madera, al mejoramiento del suelo, la recuperación de tierras y bosques degradados, la estabilización de taludes, la recuperación de ecosistemas, la captación y mejora de la calidad de agua, la prevención, adaptación y mitigación del cambio climático, la provisión de energía de Biomasa forestal (dendroenergía), entre otros objetivos que se establezcan en el Plan de Manejo respectivo.

Artículo 100°.- Concesiones para plantaciones en tierras bajo dominio del estado.

Las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre otorgan concesiones para la instalación de plantaciones forestales en tierras bajo dominio del Estado de acuerdo a la zonificación forestal y de fauna silvestre, por periodos de cincuenta (50) años renovables. Los productos de las plantaciones forestales, sea madera u otros, no están sujetos al pago por derecho de aprovechamiento.

APORTES:

La Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales, en su artículo 20° establece: “Todo aprovechamiento de recursos naturales por parte de particulares da lugar a una retribución económica que se determina por criterios económicos, sociales y ambientales.

La retribución económica a que se refiere el párrafo precedente, incluye todo concepto que deba aportarse al Estado por el recurso natural, ya sea como contraprestación, derecho de otorgamiento o derecho de vigencia del título que contiene el derecho, establecidos por las leyes especiales. El canon por explotación de recursos naturales y los tributos se rigen por sus leyes especiales”.

Adicionalmente, la misma Ley en su artículo 29° establece que, entre las condiciones del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales por parte del titular de un derecho de aprovechamiento, se encuentran:

- Cumplir con la retribución económica correspondiente, de acuerdo a las modalidades establecidas en las leyes especiales.
- Mantener al día el derecho de vigencia, definido de acuerdo a las normas legales pertinentes, De esta forma, la Ley Orgánica diferencian el pago por el derecho de aprovechamiento del recurso concesionado, del pago del derecho de vigencia de la concesión, los cuales no son facultativos, ni opcionales, uno respecto al otro.

El otorgamiento de concesiones para la instalación de plantaciones forestales en tierras bajo dominio del Estado, si bien no está sujeto al pago de derecho de aprovechamiento del recurso maderable, en tanto que las tierras concesionadas constituyen tierras de aptitud forestal o de protección sin cobertura boscosa, si están sujetas al derecho de vigencia de la concesión, ya que el bien otorgado en concesión en este caso constituyen las tierras forestales o de protección, las mismas que constituyen parte del Patrimonio Forestal de acuerdo a lo contemplado en el Art. 66° de la Constitución Política del Perú, así como en la Ley Orgánica para el Aprovechamiento de Recursos Naturales. En tal sentido, se recomienda evaluar la pertinencia de no considerar el pago de derecho de vigencia de las concesiones forestales para plantaciones, considerando que de acuerdo al Art. 29° de la Ley Orgánica de Aprovechamiento de Recursos Naturales, el recurso suelo y las tierras forestales y de protección, constituyen recursos naturales cuyo mantenimiento, conservación y uso sostenible debe ser amparado por el Estado.

ARTICULO ADICIONAL:

APORTE:

En un sentido restrictivo, pues solo es obligatoria su presentación de manera previa a la suscripción del contrato de concesión con fines maderables otorgado por subasta pública, la actual Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 27308, dispone la presentación de una carta fianza bancaria, renovable, solidaria, irrevocable, incondicional y de realización automática a favor de la autoridad competente, equivalente al 15% (quince por ciento) del valor del aprovechamiento estimado en el plan de manejo para cada año, hasta la finalización del contrato garantizando su cumplimiento.

Por su parte, la Mesa de Trabajo N° 2 del Grupo Nacional de Coordinación⁸² resaltó la importancia de constituir garantías de fiel cumplimiento cuando menciona, entre otros, que:

- El aprovechamiento de los recursos forestales en tierras de comunidades debe estar debidamente respaldado durante toda su vigencia y ejecución con las garantías que defina el Reglamento.
- La Responsabilidad solidaria del tercero debe ir articulado a la presentación de una garantía de fiel cumplimiento (carta fianza u otras) por parte de los terceros responsables.

En este orden de ideas, dada la vital importancia de la constitución de la garantía de fiel cumplimiento como respaldo para el cumplimiento de las obligaciones y asunción de las responsabilidades asignadas a los titulares de derechos y terceros realizando actividades forestales y de fauna silvestre, se propone

⁸² Mesa de Trabajo N° 2 del Grupo Nacional de Coordinación. Aportes técnicos para mejorar la normatividad forestal que considera la creación de un viceministerial y un órgano técnico especializado. Noviembre, 2009. En: <http://www.minag.gob.pe/download/pdf/especiales/leyforestalydefaunasilvestre/documentosdeconsulta/productofinalrevisadomesa2-19nov09.pdf>. Fecha de Visita: 22 de abril de 2010.



incorporar la siguiente fórmula legal en la Sección I Disposiciones Generales, de la presente propuesta de Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre:

“Artículo N°.- Garantía de fiel cumplimiento

El aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre que se realice bajo cualquiera de las modalidades reguladas por la presente Ley, deberá estar debidamente respaldado por una Garantía de fiel cumplimiento durante toda su vigencia y ejecución, tanto por el titular del título habilitante como por el tercero responsable.

En el caso de las concesiones forestales con fines maderables, la garantía de fiel cumplimiento será una carta fianza o instrumento similar.

Para todos los otros casos, las características y demás requisitos de las garantías serán definidos en el Reglamento de la presente Ley.”