



**BREVE ANÁLISIS A LAS PROPUESTAS DE
REGLAMENTOS DE LA LEY FORESTAL Y DE
FAUNA SILVESTRE – LEY N° 29763**

**Un aporte de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) al
proceso de discusión de las propuestas reglamentarias y el
proceso de consulta previa a los pueblos indígenas**

Lima, Febrero de 2014

Sumilla:

El presente documento es una contribución de DAR al proceso de elaboración y discusión de los reglamentos de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre-Ley N° 29763 (LFFS). El informe contiene un análisis breve y aportes a las propuestas de Reglamentos que fueron presentados el 30 de setiembre de 2014 por el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR). Este documento está organizado en tres partes: la primera: “Antecedentes”, en la cual se hace un recuento del proceso participativo y los avances en el proceso de consulta previa desde la aprobación de la LFFS; la segunda: Alcances y enfoque del análisis, da cuenta del abordaje del informe; y la tercera: Análisis y aportes, desarrolla los temas priorizados y presenta el análisis y aportes puntuales de DAR.

BREVE ANÁLISIS A LAS PROPUESTAS DE REGLAMENTOS DE LA LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE – LEY N° 29763

1. ANTECEDENTES

- 1.1. La Séptima Disposición Complementaria Final de la nueva Ley Forestal y Fauna Silvestre-Ley N° 29763 (LFFS), estableció un plazo para la Reglamentación de esta Ley de un (01) año, contados a partir del día siguiente de su publicación, realizada el 22 de julio de 2011).
- 1.2. A través de la Resolución Ministerial N° 0048-2012-AG, de fecha 21 de febrero de 2012 se declaró como prioritario el proceso de elaboración del Reglamento de la Ley N° 29763 (RLFFS), de manera participativa y descentralizada, dentro del marco legal vigente y en el plazo establecido en la referida Ley, encargando la conducción del proceso a la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS) del Ministerio de Agricultura, de forma participativa, respondiendo a los requerimientos de la descentralización, modernización del Estado y, el respeto a los pueblos indígenas u originarios.
- 1.3. En mayo de 2012 se publica la Guía Metodológica del proceso participativo y descentralizado, en la cual se regulan los procesos de elaboración de la política nacional forestal, el Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR), la Comisión Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (CONAFOR) y el RLFFS; priorizando varios procesos paralelos que tenían como fin el fortalecimiento del sector forestal.
- 1.4. Con Resolución Ministerial N° 0374-2013-MINAGRI, de fecha 27 de setiembre de 2013 se publica el proyecto de Decreto Supremo que aprobaría el Reglamento de la Ley N° 29763, y su Exposición de Motivos, estableciendo un plazo de cinco (05) meses para recibir aportes, comentarios o sugerencias de las entidades públicas y privadas, y de la ciudadanía en general vía web o por escrito; encargando el proceso a la DGFFS del ahora Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) así como la coordinación con los Gobiernos Regionales (GOREs), a fin de brindarles la asistencia técnica, en el marco de sus competencias, para promover el diálogo y la generación de aportes y comentarios. Este proceso concluyó el 28 de febrero de 2014. En este período se recopilieron más de 2000 aportes que llegaron vía web y por escrito principalmente.
- 1.5. Posteriormente se llevaron algunas reuniones con distintos grupos de interés respecto a distintos temas (concesiones, ecoturismo, plantaciones, comunidades, etc.) con la finalidad de discutir los contenidos de la propuesta de RLFFS y además para procesar, con apoyo de algunos grupos técnicos, los aportes sistematizados de la sociedad civil, tomando en cuenta una metodología diseñada.
- 1.6. Luego siguió el proceso interno de incorporación de aportes en la que participó el Grupo Intergubernamental (GI)¹, cuyo resultado fue la obtención de una nueva versión del RLFFS que consistía en: a) Un reglamento general (con 167 artículos), b) Un reglamento de Promoción para la Gestión competitiva Forestal y de fauna silvestre (con 28 artículos), c) Un reglamento para la gestión de las plantaciones forestales (con 19 artículos), d) Un reglamento para el manejo de los recursos forestales mediante concesiones (con 28 artículos), e) Un reglamento para la gestión forestal y de fauna silvestre en comunidades nativas y comunidades campesinas (con 34 artículos), f) Un reglamento para el manejo y aprovechamiento de fauna silvestre (con 71 artículos); y por último g) Un reglamento para el otorgamiento de permisos forestales en predios privados, autorizaciones forestales, cesión en uso y bosques locales (con 31 artículos). Estas nuevas propuestas fueron presentadas en un evento público los días 30 de setiembre y 01 de octubre de 2014, en el que también se dio opción al público invitado a hacer comentarios y aportes.

¹ Grupo conformado para participar en el proceso de fortalecimiento del sector forestal, atendiendo al carácter transectorial del sector forestal y conformado inicialmente por el MINAGRI, el Ministerio del Ambiente (MINAM), el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), el Ministerio de la Producción (PRODUCE), el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), el Ministerio de Cultura (MINCU), GORES y al cual se habría integrado posteriormente el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) según lo anunciado en el evento de lanzamiento del proceso participativo.

- 1.7. En paralelo, el 29 de agosto de 2014 se iniciaron las reuniones preparatorias al proceso de consulta entre el SERFOR, miembros de otras instituciones que conforman el GI y las organizaciones indígenas (OOII). El detalle fue el siguiente:
- En la primera reunión, sostenida el 29 de agosto de 2014, participaron tres (03) OOII: la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), la Organización Nacional de Mujeres Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP) y la Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA).
 - En la segunda reunión, sostenida el 16 de setiembre de 2014 participaron siete (07) OOII: la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), CONAP, la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional Agraria (CNA), Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas, Asalariadas del Perú (FENMUCARINAP), ONAMIAP y UNCA.
 - En la tercera reunión, realizada el 29 de setiembre de 2014, asistieron seis (06) OOII nacionales, faltando solo CNA.
 - En la cuarta reunión, realizada el 02 de octubre de 2014, concluyen las sesiones. Esta contó con participación de las siete (07) OOII y en la que se identificaron los plazos para cada una de las etapas (Informativa: entre 13 de octubre y 11 de noviembre de 2014, Evaluación Interna: entre el 12 de enero y 16 de enero de 2015; Diálogo: entre el 22 y 26 de enero de 2015), el número de delegados por organización, las responsabilidades, entre otros aspectos.
- 1.8. En base a una metodología elaborada por el SERFOR se identificaron 55 artículos que pudieran generar la afectación de los derechos colectivos, describiendo sus impactos y el tipo de derechos que debieran garantizarse con los mismos.
- 1.9. La etapa de evaluación interna se inició, de acuerdo a lo previsto, el 12 de enero de 2015; sin embargo fue necesario hacer un nuevo ajuste en el cronograma, a fin de extender la última etapa de la evaluación interna para la semana del 22 al 26 de enero de 2015, y la etapa de diálogo para la primera semana del mes de febrero.

2. ALCANCES Y ENFOQUE DEL ANÁLISIS

El análisis se basó en la revisión de la Ley Forestal, la política nacional forestal, así como las siete propuestas de reglamentos (Ver punto 1.6 precedente), haciendo énfasis en aquellos artículos que fueron seleccionados para el proceso de consulta previa con los pueblos indígenas. Los temas en los cuales se ha centrado el análisis son:

- El respeto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en los 55 artículos propuestos para la etapa de consulta, así como en el Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas, con la finalidad de que se asegure la incorporación del enfoque garantista de derechos en los reglamentos durante la etapa de la consulta previa.
- La implementación de las Unidades Técnicas de Manejo Forestal Comunitario (UTMFC), con la finalidad de facilitar el acercamiento del estado a los pueblos indígenas para que accedan al manejo forestal de sus bosques (que superan las 10 millones de hectáreas) en cumplimiento con la legislación forestal, el respeto a su autonomía y valorando sus conocimientos tradicionales.
- La implementación de la Zonificación Forestal (ZF) y Ordenamiento Forestal (OF), en el que se tome en cuenta los alcances, criterios, procesos en marcha de la Zonificación Ecológico-Económica (ZEE) y Ordenamiento Territorial (OT), actores y presupuestos apropiados, con la finalidad de garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio forestal.
- La disminución del cambio de uso y desbosque con la finalidad de reducir la afectación del patrimonio nacional forestal que tiene implicancias en el cambio climático y la afectación de los derechos de los pueblos indígenas.

Asimismo, el presente documento fue elaborado teniendo en cuenta los siguientes enfoques:

- Un enfoque garantista de derechos de los pueblos indígenas, que incluye, respeta, cumple y asegura los derechos de estos pueblos indígenas
- Un enfoque que asegure el acceso, aprovechamiento y conservación del patrimonio forestal en un contexto de cambio climático y reducción de la cobertura boscosa por deforestación;
- Un enfoque de consistencia normativa que analiza de manera integral y articulada no solo el cuerpo normativo de los reglamentos materia de análisis, sino también su articulación con la LFFS y otras normativas nacionales e instrumentos internacionales.

3. ANÁLISIS Y APORTES

3.1. Sobre los derechos colectivos en las propuestas de RLFFS

3.1.1. Revisión de estándares nacionales e internacionales para el cumplimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas

De acuerdo al especialista en pueblos indígenas James Anaya², los derechos colectivos indígenas han sido incorporados en el contexto internacional de los derechos humanos, como normas de carácter consuetudinario que, de forma general, obligan a todos los Estados y organismos garantes de estos derechos sin excepción. El especialista sostiene que la evolución de los instrumentos internacionales ha sido verificada en diversas normas que han determinado el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. Estos cinco (05) grupos de derechos reconocidos a los pueblos indígenas son:

- **No discriminación:** La ausencia de políticas o prácticas oficiales que discriminen injustamente a individuos o grupos. En virtud de este los Estados están obligados a no promover o tolerar la discriminación.
- **Integridad Cultural:** Incluye instituciones económicas o políticas, la organización productiva (patrones de uso de tierras), así como la lengua y prácticas religiosas. La cultura es producto de una colectividad y, a la inversa, el ser humano individual es considerado un importante beneficiario de la norma de integridad cultural.
- **Tierra y recursos naturales:** En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia. Toda persona tiene derecho a la propiedad individual y colectiva, nadie puede ser privado arbitrariamente de su propiedad.
- **Desarrollo y bienestar social:** Todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar del desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos sus derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir de ese desarrollo y a disfrutar de él.
- **Autogobierno:** Se basa esencialmente en el desarrollo consensuado de un orden político que permite matices y que acomoda distintos patrones de asociación tanto hacia adentro como hacia afuera. Comprende: i) la autonomía, por la cual los sistemas políticos deben funcionar de acuerdo con los deseos de los y las gobernadas, y ii) la participación/consulta, en cuanto a la oportunidad de influir de forma efectiva en las decisiones que afectan sus intereses.

La Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas (DNUDPI) ha establecido que los “*pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación*” y en “*virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural*” (art. 3). Establece además que los Estados “*en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración*” (art. 38), asimismo “*promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por la eficacia de la presente Declaración*” (art. 42), esta disposiciones hacen que la DNUDPI se trate de un instrumento vinculante.

² Anaya, J. (2005). Los pueblos indígenas en el derecho internacional. Trotta. Páginas 175-241.

Aun cuando ni el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (C169) ni la DNUDPI han desarrollado conceptualmente los derechos colectivos, de forma afirmativa, el literal f) del artículo 3 del Decreto Supremo N° 001-2012-MC (Reglamento de la Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo- OIT- Ley N° 29785) desarrolla su definición de la siguiente forma: *“Derechos Colectivos.- Derechos que tienen por sujeto a los pueblos indígenas, reconocidos en la Constitución, en el Convenio 169 de la OIT, así como por los **tratados internacionales ratificados por el Perú y la legislación nacional. Incluye, entre otros, los derechos a la **identidad cultural**; a la **participación** de los pueblos indígenas; a la **consulta**; a elegir sus **prioridades de desarrollo**; a conservar sus **costumbres** [...]; a la **jurisdicción especial**; a la **tierra y el territorio**, es decir **al uso de los recursos naturales** que se encuentran en su ámbito geográfico y que utilizan tradicionalmente en el marco.”***

Adicionalmente, el grupo de normas que consagran el derecho a la integridad cultural es reconocido con una formulación similar en el citado Reglamento (art. 5.f y 23.c) y en el artículo 15 de la Ley N° 29785, que señala: *“En caso de que no se alcance un acuerdo, corresponde a las entidades estatales adoptar todas las medidas que resulten necesarias para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios y **los derechos a la vida, integridad y pleno desarrollo.**”*

Como se observa, la fórmula legal adoptada en la legislación peruana se aproxima bastante a la formulación conceptual propuesta por Anaya (2005). En ese sentido, la enunciación explícita del reconocimiento a los derechos colectivos de los pueblos indígenas constituye un avance en la garantía de la no discriminación y de la autonomía a la que pueden aspirar.

Según el especialista José Aylwin³ al analizar los instrumentos internacionales de derechos humanos que conciernen a los pueblos indígenas (C169 y DNUDPI), los derechos políticos que les han sido reconocidos son de diversa naturaleza y *“pueden ser clasificados en derechos de participación en el Estado y en derechos resultantes de su libre determinación”*.

Esta clasificación debe ser especialmente considerada, siendo necesario realizar una distinción analítica entre dos procesos que en la práctica se trasponen: uno en el cual el Estado tiene la obligación de garantizar la **libre determinación** de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos, y otro en que estos pueblos buscan el ejercicio pleno de la **autodeterminación** en cuanto a sus asuntos internos y locales.

3.1.2. Aportes generales a las propuestas de RLFFS

Tomando como referencia las disposiciones del C169 y la DNUDPI, en base a los aspectos de fondo expuestos anteriormente, se logró evidenciar algunos vacíos que son mostrados a continuación, a modo de comentarios generales y posteriormente incluidos en una tabla, detallando los artículos identificados, así como la propuesta de cambio.

Respecto del **derecho a la participación**, en general las propuestas de Reglamentos han tenido en cuenta este derecho, aunque en relación a ciertas instancias de decisión se recomienda formular de manera más explícita las formas de participación. Por ejemplo en el artículo 19° del Reglamento General (Comité Técnico para la Zonificación Forestal) no se incluye la participación indígena, que es muy importante, ya en el proceso de zonificación son considerados los territorios indígenas, por lo tanto se recomienda incorporar un especialista de las comunidades u organizaciones indígenas regionales.

El **derecho a las prioridades de desarrollo**, aunque de forma menos reiterada que en el caso anterior, su garantía requiere también mayor énfasis y presencia. Por ejemplo, en el caso del artículo 14° del Reglamento General (Planificación forestal y de fauna silvestre), se recomienda agregar al último párrafo *“En la elaboración del Plan Nacional se considerará especialmente el*

³ Aylwin, J. (2014). Derechos políticos de los pueblos indígenas en Latinoamérica. Avances y desafíos. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Pág. 22-23.

derecho de las comunidades campesinas y nativas a determinar sus prioridades y estrategias de desarrollo”.

Otro tema que llama particularmente la atención es la escasa precisión al momento de integrar el **derecho a la identidad cultural y las costumbres**, en vínculo al bienestar social y la integridad cultural. Varios artículos que se refieren a iniciativas de formación y asistencia técnica, programas de capacitación, y también al manejo forestal, en su formulación no han hecho explícito el uso de las propias tecnologías y métodos de trabajo ni han definido la revitalización de las tradiciones y costumbres en el sentido de la educación en la propia cultura. Algunos de estos son los artículos 137° y 138° del Reglamento General y los artículos 5° y 18° del Reglamento de Promoción para la Gestión Competitiva, en los que se recomienda incorporar todas estas disposiciones.

Asimismo, una de las cuestiones que no ha sido del todo considerada es lo vinculado a las situaciones específicas definidas por el artículo 32° del C169, que establece: *“Los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente.”*

Posiblemente este tipo de situaciones deberían ser de interés de los pueblos indígenas del Ande y la Amazonía peruana, que presentan esta clase de emplazamiento territorial, especialmente cierto es la condición trasfronteriza de varios de estos pueblos, de modo que se recomienda incorporar en el Reglamento sobre Comunidades algunas disposiciones o artículos que aborden con propiedad esta temática.

En cuanto al **derecho al territorio**, una de las falencias importantes de la legislación peruana es que no cuenta con una política adecuada para titulación de las comunidades indígenas⁴, cuestión que no puede resolverse únicamente desde la legislación forestal, no obstante desde el reconocimiento y la garantía de la integralidad de los derechos colectivos las normas sectoriales deben contribuir a elevar el estándar en este derecho.

En el caso del artículo 6° del Reglamento de comunidades referido al Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, se recomienda incorporar de forma explícita la perspectiva indígena de la relación con el territorio incorporando un propósito específico del Plan en relación a las comunidades indígenas *“garantizar el derecho a mantener y fortalecer la relación espiritual con los territorios que habitan y de decidir sus propias prioridades de desarrollo”*.

Por último, en relación al **derecho sobre los recursos naturales**, es particularmente preocupante la incorporación de procedimientos que establecen el registro de cada uso o aprovechamiento que se realice en el contexto de actividades tradicionales de pastoreo y aprovechamiento de la vegetación silvestre. Si bien, es comprensible la búsqueda de la racionalidad del aprovechamiento y el propósito de la formalidad en la gestión de los recursos naturales, esto ciertamente generará dificultades a los indígenas ya que, particularmente, obstaculizaría el acceso de los territorios y a las fuentes de alimentación utilizadas de forma tradicional y ancestral. En base al estándar al análisis aquí realizado determina que se requiere **reconocer estas prácticas tradicionales** de aprovechamiento de recursos las que no requiere autorización de la autoridad forestal.

⁴ Defensoría del Pueblo (2014). Informe No 002-2014-DP/AMASPPI-PPI. Lima- Perú. Pág. 30. <http://www.defensoria.gob.pe/Downloads/descarga/Informe-002-2014-DP-AMASPPI-PPI.pdf>

3.1.3. Aportes específicos a las propuestas de RLFFS

Reglamento General de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre		
Artículo	Justificación	Aportes/Recomendación ⁵
7°. Comisión Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (CONAFOR).	Se requiere hacer más explícito el derecho a la participación indígena, en conformidad al art. 23° de la DNUDPI.	<p>Agregar al primer párrafo: “<i>Es la Comisión consultiva de alto nivel del SERFOR y está conformada por profesionales, especialistas o representantes de la sociedad civil y de los pueblos indígenas vinculados a la actividad forestal y de fauna silvestre y actividades conexas.</i>”</p> <p>Agregar al párrafo final: “<i>...la participación de representantes, expertos, especialistas y técnicos indígenas, considerando las necesidades, capacidades y experiencias requeridas.</i>”</p>
14°. Planificación forestal y de fauna silvestre.	El artículo tiene repercusiones en el derecho a determinar sus prioridades de desarrollo, de acuerdo a lo señalado en el art. 7.1 del C169 y art. 23° y 32° de la DNUDPI.	Agregar seguido en el último párrafo “ <i>En la elaboración del Plan Nacional se considerará especialmente el derecho de las comunidades campesinas y nativas a determinar sus prioridades y estrategias de desarrollo.</i> ”
19°. Comité técnico para la zonificación forestal.	Falta hacer más explícito la participación indígena en conformidad al art. 6.ii C169 y el art. 23° DNUDPI.	Agregar un representante indígena, letra “ <i>f. De las comunidades indígenas, o de una organización regional indígena.</i> ” y en 19.2 “ <i>...participación ciudadana y participación indígena y...</i> ”.
26°. Explotación económica en procesos de formalización.	Debe tomarse en cuenta el derecho a lo no discriminación, para ello deben considerarse los casos especiales referidos por los art.14° y 32° del C169.	<p>Agregar: “<i>El mantenimiento de los bosques constituye una de las formas para acreditar la explotación económica requerida en los procedimientos de titulación de predios rurales, al respecto deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.</i>”</p> <p>Agregar Un último párrafo “<i>El gobierno y en particular la autoridad forestal deberá tomar medidas apropiadas, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras.</i>”</p>
32°. Autorización de desbosque y consulta previa.	Limita el derecho a la consulta previa. La Décimo Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento de la Ley de Consulta, limita el derecho de consulta “ <i>cada vez que se prevean medidas administrativas</i> ”, tomando en cuenta el literal a) del art. 6° del C169.	Eliminar el segundo párrafo del artículo.
40°. Encuentros y avistamientos con pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial.	Limita el derecho a la integridad colectiva, de conformidad al art. 5° C169.	Agregar “ <i>c. No realizar contacto directo que implique riesgo a la integridad individual o colectiva de los referidos pueblos.</i> ”.
Artículo 50°. Niveles de planificación del manejo forestal.	A través de este artículo se debe garantizar el derecho de participación y consulta art. 5° y 6° C169, asimismo este artículo no ha sido sometido a consulta.	Establecer que los lineamientos y criterios específicos para determinar niveles de aprovechamiento sean determinados o definidos con la debida participación y consulta con las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos indígenas.

⁵ En esta columna todos los subrayados corresponden a los textos propuestos por nosotros.

71°. Manejo Forestal en tierras de comunidades nativas y campesinas.	Se requiere garantizar actividades tradicionales de subsistencia, conforme lo señalado en el art. 66° de la LFFS, libertad para actividades de pequeña escala, esclareciendo las actividades que estarían comprendidas en estas.	Incluir como literal b lo siguiente: <u>“Condiciones para el aprovechamiento que no requiere permiso de la autoridad forestal”</u> Luego continuar con los siguientes literales de manera correlativa.
128°. Conocimiento colectivo.	En resguardo del derecho a la integridad previsto en el art. 15° de la Ley de Consulta y otros del Reglamento, se debería modificar la redacción en consistencia también con la Ley N° 27811 (Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos).	Reemplazar: <u>“Los estudios con fines científicos que involucren acceder al conocimiento colectivo, sobre las propiedades, usos y características de la flora y fauna silvestre, deben contar con el consentimiento informado previo y por escrito otorgado por la organización representativa de los pueblos indígenas poseedores de un conocimiento colectivo, de conformidad con las normas por ellos reconocidas, respaldado en acta que contenga el acuerdo de asamblea comunal según sus estatutos.”</u>
137°. Capacitación y asistencia técnica.	No hay ninguna mención a la participación de las propias instituciones, enseñanza, conservación y desarrollo de saberes tradicionales conforme se prevé en varios artículos 6c, 7.1 y 27.1 del C169; y art. 11° y 14.1 DNUDPI.	Agregar un último párrafo: <u>“La implementación de estas iniciativas de capacitación y asistencia técnica considera las propias instituciones de los pueblos indígenas, sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje, y tiene en vista especialmente el derecho de estos pueblos a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales.”</u>
138°. Asistencia técnica, programas y otras iniciativas interculturales de formación técnica y profesional en materia forestal y de fauna silvestre.	Considerando que se trata de programas en beneficio de las comunidades, se debe enfatizar en la educación en su propia cultura y en su propio idioma, conforme al artículo 14° de la DNUDPI y los conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar de su propia comunidad” art. 29 C169.	Agregar un último párrafo: <u>“El desarrollo e implementación de estos programas se realizará en consulta con comunidades nativas y comunidades campesinas beneficiarias, y tendrá en especial consideración las instituciones de los pueblos indígenas, los conocimientos generales y aptitudes que favorecen la participación plena en la comunidad de origen, la educación en la propia cultura y el idioma propio.”</u>
Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas		
Artículo	Justificación	Aportes/Recomendación⁶
6°. Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.	El Plan debería considerar de forma explícita la perspectiva indígena en relación con el territorio, de acuerdo al art. 25° de la DNUDPI y 7.1 del C169.	Agregar al final: <u>“...entre otros, con el propósito de garantizar el derecho a mantener y fortalecer la relación espiritual con los territorios que habitan y de decidir sus propias prioridades de desarrollo”.</u>
27°. Otorgamiento de permisos para manejo de fauna silvestre en tierras de comunidades nativas o campesinas.	En base a los principios de autonomía señalado en el art. 4° de la DNUDPI, no discriminación, en el art. 3.1 del C169, el derecho a la participación, del art. 7.1 del C169 y el reconocimiento de métodos tradicionales en relación al territorio, lo que incluye su espiritualidad (art. 23°, 25° y 26° de la DNUDPI).	La figura de regente forestal ha sido establecida en la LFFS, sin que se haya precisado de forma particular el vínculo con las comunidades indígenas. Respecto del estándar debería haberse priorizado que el regente en bosques de comunidades sea un integrante, dirigente o técnico de la respectiva comunidad u organización indígena.
28°. Promoción del manejo forestal comunitario.	Hacer más explícito los beneficiarios individuales y colectivos.	Agregar en el literal a. <u>“El fortalecimiento de capacidades de las personas y comunidades nativas y campesinas”</u>

⁶ En esta columna todos los subrayados corresponden a los textos propuestos por nosotros.

31°. Conocimiento colectivo.	Este artículo es exactamente igual al artículo 128° del Reglamento general, por lo que deberá tomarse en cuenta la justificación propuesta en el análisis del citado artículo.	Es recomendable que el detalle de quien da el consentimiento para el uso de los conocimientos colectivos se desarrolle en el reglamento de comunidades, mientras que en el reglamento general debería señalarse que los estudios que involucren que el acceso a estos conocimientos requieren el consentimiento previo.
4°. Participación en la Comisión Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.	Se requiere hacer más explícito el derecho a la participación indígena, en conformidad al art. 23° de la DNUDPI. Este artículo no ha sido sometido a consulta.	Los pueblos deberían participar de la selección del especialista o, al menos, de determinar perfil adecuado a sus perspectivas como colectivo.
17°. Autorización para la extracción de plantas medicinales y vegetación acuática emergente y ribereña en comunidades nativas y comunidades campesinas.	Este artículo debería garantizar el acceso tradicional a los recursos naturales, de acuerdo al art. 17.1 del C169 y el art. 25° de la DNUDPI. Este artículo no ha sido sometido a consulta.	Debe garantizarse la no restricción al uso consuetudinario, para el cual no debería solicitarse permiso.
24°. Evaluación de impacto ambiental en tierras de comunidades nativas y comunidades campesinas.	El artículo 118° de la LFFS señala que el SERFOR define los criterios técnicos para el establecimiento, manejo y aprovechamiento de plantaciones forestales en tierras del Estado. Asimismo señala que para el establecimiento de plantaciones forestales en tierras públicas, comunales o privadas, se requiere la aprobación de una evaluación de impacto ambiental en los casos que corresponda, según lo establece el reglamento, en concordancia con el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), sin embargo el reglamento no lo desarrolla. Este artículo no se considera entre los que serán consultados.	Considerar la posible restricción al derecho de consulta para definir lineamientos de evaluación ambiental, no obstante aparentemente no generaría un cambio en la situación jurídica del ejercicio del derecho. El artículo 24° debe señalar con claridad, además de las instituciones que participan en la elaboración de dichos lineamientos, asegurar la participación de las comunidades indígenas, incluso, dado que se trataría de una medida administrativa debe preverse la consulta previa.
32°. Educación y participación comunitaria. 33°. Asistencia técnica, programas y otras iniciativas interculturales de formación técnica y profesional en materia forestal y de fauna silvestre.	No se ha contemplado con claridad la participación de los pueblos indígenas (comunidades y organizaciones). Ambos artículos no han sido sometidos a consulta.	Debe incorporarse claramente la participación de los pueblos indígenas (comunidades y organizaciones) en el diseño e implementación de estos programas educativos y como se garantiza que la formación y asistencia promueva el aprendizaje de saberes tradicionales que habiliten también para la participación plena en su propia comunidad, conforme al art. 27° y el art. 29° del C169.

Reglamento para el Manejo de los Recursos Forestales Mediante Concesiones

Artículo	Justificación	Aportes/Recomendación
9°. Obligaciones de los titulares de concesiones.	Hacer más explícito el respeto por los derechos individuales y colectivos indígenas.	Agregar en el literal o: " <i>Respetar los <u>derechos individuales y colectivos</u>, valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y tradicionales de los pueblos indígenas</i> ".

Reglamento para el manejo y aprovechamiento de fauna silvestre		
Artículo	Justificación	Aportes/Recomendación
64°. Seguridad y limitaciones en la caza deportiva.	Falta hacer más explícita la protección de un territorio.	Modificar en el primer párrafo “...deportiva en las <u>tierras comunales y territorios de comunidades nativas o campesinas y así como en predios privados</u> ”.
Reglamento para el otorgamiento de permisos forestales en predios privados, autorizaciones forestales, cesión en uso y bosques locales		
Artículo	Justificación	Aportes/Recomendación
16°. Autorización para pastoreo.	Considerar y hacer explícitos derechos sobre la tierra art. 17.1 del C169 así como del uso tradicional del territorio art. 26.3 de la DNUDPI.	Agregar como segundo párrafo “ <u>La autoridad forestal reconoce las actividades tradicionales de pastoreo y aprovechamiento de la vegetación silvestre de las comunidades campesinas y nativas, las que no requerirán su autorización</u> ”. Y continuar el texto planeado.
Reglamento para la gestión de las plantaciones forestales		
Artículo	Justificación	Aportes/Recomendación
8°. Obligaciones de los titulares de concesiones.	Hacer más explícito el respeto por los derechos individuales y colectivos indígenas.	Agregar en letra o: “ <u>Respetar los derechos individuales y colectivos, valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y tradicionales de los pueblos indígenas</u> ”.
Reglamento de promoción para la Gestión Competitiva Forestal y de Fauna Silvestre		
Artículo	Justificación	Aportes/Recomendación
5°. Promoción del manejo forestal comunitario.	Solo refiere al perfil empresarial no hay consideración a los saberes tradicionales, prioridades y costumbres en la propia cultura (Art. 6c, 7.1, 8.1 del C169; y art. 11.1 y 25° de la DNUDPI).	Agregar letra “f. <u>La mantención, protección y desarrollo de las propias formas, metodologías, tecnologías e instituciones que las comunidades campesinas y nativas utilizan para el manejo de los recursos forestales y de la fauna silvestre</u> ”.
16°. Asociatividad para el desarrollo de inversiones.	El Estado debe garantizar que la interacción con otros actores usuarios del bosque y la fauna sea en pie de igualdad.	Agregar en el párrafo final: “...entre otros, <u>brindando información, capacitación, orientación y asesoría legal a las comunidades campesinas y nativas en la asociatividad con otros actores usuarios de los recursos forestales y de fauna silvestre.</u> ”
18°. Educación y participación comunitaria.	Requiere mayor especificidad en garantizar la participación de los pueblos indígenas en el diseño de estos programas, la integración de conocimientos colectivos y educación para la participación en su propia comunidad de acuerdo al art. 27° y 29° del C169 y el art. 31° de la DNUDPI.	Agregar como segundo párrafo: “ <u>El diseño e implementación de estos programas se realizará con la participación de las comunidades nativas y campesinas, teniendo en vista especialmente el derecho de estos pueblos a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales y a mantener y desarrollar sus propias instituciones educativas e idiomas.</u> ”
19°. Educación forestal y formación forestal y de fauna silvestre.	Falta hacer mención a la multiculturalidad / pluriculturalidad regionales. Considerar el literal k) del art. 3° del Reglamento de consulta indígena, donde se consigna la definición de pueblo indígena.	Agregar al final del párrafo: “... <u>características sociales y económicas de cada región, y considerando su carácter multicultural en base a la presencia de los pueblos indígenas que conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</u> ”

3.2. Unidades Técnicas de Manejo Forestal Comunitario- UTMFC

3.2.1. Desarrollo de las UTMFC en los procesos de reforma del sector forestal

El Estado peruano ha señalado reiteradamente que la reforma del sector forestal se basa en cuatro (04) procesos articulados: la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (PNFFS), la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre (LFFS), la implementación de la nueva institucionalidad forestal (SINAFOR, SERFOR, ARFFS, etc.) y la elaboración del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (RLFFS). Por ello consideramos que un análisis y una propuesta sobre la Unidades Técnicas de Manejo Forestal Comunitario (UTMFC) deben comprender estos cuatro procesos.

La primera referencia a UTMFC proviene de la LFFS. En su artículo 21° sobre la Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS) la nueva ley dedica un párrafo a la UTMFC. Se señala que la “UGFFS puede contar con unidades técnicas de manejo forestal comunitario, en las comunidades que así lo soliciten, con participación de las organizaciones de los pueblos indígenas en su administración”. Esta es la única referencia que hace la nueva ley a las UTMFC.

La PNFFS en el Eje de Política 4 sobre Inclusión Social e Interculturalidad hace una mención indirecta a las UTMFC. En el lineamiento 1 de la citada política⁷ tiene una actividad que hace referencia al establecimiento de unidades especializadas para la atención de Pueblos Indígenas y poblaciones locales, dentro de las Unidades de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre. Sorprende que la PNFFS, a pesar de ser de agosto de 2013, es decir posterior a la LFFS, no haga una referencia expresa a la UTMFC sino que cite de manera general de unidades especializadas. Por ello consideramos que esta es una referencia a un grupo de unidades especializadas entre las cuales se encuentran las UTMFC, pero también otros tipos de unidades.

En lo que respecta a la institucionalidad se sabe que tanto las UTMFC (mencionadas en la LFFS) como las unidades especializadas (mencionadas en la PNFFS) serán parte de la UGFFS de las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre (ARFFS). A nivel nacional, ni el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del SERFOR (julio de 2013) ni su modificatoria (septiembre de 2014) hacen referencia expresa a las UTMFC ni las unidades especializadas. Ninguna de las unidades orgánicas del SERFOR tiene funciones específicas sobre las UTMFC, pero sí respecto al manejo forestal comunitario (MFC) y las comunidades nativas y campesinas. En ese sentido, algunas de las funciones de la Dirección General de Política y Competitividad⁸ y la Dirección General de Gestión Sostenible del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre⁹ pueden tener relevancia en el funcionamiento de las UTMFC. El SERFOR solamente hace referencia expresa a las UTMFC en una reciente convocatoria laboral para implementar cuatro (04) UTMFC en su Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre de Selva Central (ATFFS–Selva Central).

3.2.2. Manejo Forestal Comunitario en los procesos de reforma del sector forestal

Las referencias que hace la LFFS al MFC siempre se dan dentro del ámbito de normas aplicables solo a las comunidades nativas y campesinas. Así la norma de UTMFC se refiere únicamente a comunidades y pueblos indígenas. Otras referencias a MFC se dan en la sección de bosques en tierras de comunidades nativas tanto para referirse al fortalecimiento de

⁷ Sobre valoración y fortalecimiento del rol de los Pueblos Indígenas y otras poblaciones locales y sus conocimientos tradicionales, en la conservación del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, en diálogo intercultural con los avances técnicos y científicos.

⁸ ROF SERFOR, art. 46°: q) *Promover el fortalecimiento de capacidades de las Autoridades Regionales Forestales, así como de las comunidades nativas y campesinas en los temas de la gestión forestal y de fauna silvestre*; y art. 51° (sobre las funciones de la Dirección de Fortalecimiento de Capacidades) e) *Brindar capacitación a las comunidades nativas y campesinas en los temas de la gestión forestal y de fauna silvestre*.

⁹ ROF SERFOR, art. 55° (sobre las funciones de la Dirección de Gestión Sostenible del Patrimonio Forestal) i) *Conducir y coordinar acciones de apoyo para fortalecer el manejo forestal comunitario*; y art. 57° (sobre las funciones de la Dirección de Control) h) *Brindar capacitación a las comunidades nativas y campesinas para el monitoreo, control y vigilancia de la flora y fauna silvestre*.

capacidades¹⁰, como al respecto de los conocimientos tradicionales¹¹. También en la sección de promoción el abordaje del MFC se circunscribe a las comunidades nativas y campesinas¹².

La PNFFS define el MFC como el conjunto de actividades orientadas al aprovechamiento sostenible y la conservación de los bienes y servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, realizadas por pueblos indígenas, comunidades nativas y comunidades campesinas, poblaciones ribereñas u otras poblaciones locales. Se caracteriza por la diversificación de usos, con fines maderables, no maderables, fauna silvestre y otros, bajo modelos de negocios individuales o colectivos en asociación con empresas y entidades en el aprovechamiento desde el nivel del autoconsumo, hasta comercial, de diversa magnitud. De esta manera la PNFFS amplía el alcance del MFC, pero contradice el alcance restringido que se le da en la LFFS.

Es por ello que los proyectos de Reglamentos de la LFFS son contradictorios en su tratamiento al MFC. Por ejemplo, el proyecto de Reglamento General trata el MFC de manera ambivalente, a veces es tratado como exclusiva de las comunidades nativas y campesinas (UTMFC, manejo en las tierras de comunidades nativas y campesinas), pero en otros momentos incluye a poblaciones ribereñas u otras poblaciones locales cuando transcribe la definición de la PNFFS. Como era de esperarse, el proyecto de Reglamento en Comunidades Nativas y Campesinas trata de MFC solamente en comunidades nativas y campesinas.

Este es un problema serio, que se debe resolver antes de desarrollar una propuesta de UTMFC. No definir claramente el alcance de estas puede conllevar inconvenientes durante su implementación. Consideramos, que siguiendo las normas específicas sobre UTMFC de la LFFS y sus proyectos de RLFFS, el MFC al que se refieren las UTMFC es aquel realizado únicamente por pueblos indígenas, es decir, comunidades nativas y campesinas. Esto no significa necesariamente el desamparo de las poblaciones locales y ribereñas no indígenas. Ellas deben ser comprendidas dentro de las “unidades especializadas” en la atención de poblaciones locales. De esta manera las UTMFC son unidades especializadas para la atención de pueblos indígenas, mientras que existirían otro tipo de unidades especializadas para la atención de poblaciones locales, cuya creación estaría a cargo de las ARFFS.

3.2.3. Aportes específicos a las propuestas de RLFFS

Reglamento General Forestal y de Fauna Silvestre		
Artículo	Justificación	Aportes/Recomendación
9°. Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS).	<p>El artículo 21° de la LFFS hace mención a las UTMFC, de donde se desprende que estas dependen de las UGFFS. Ello no significa que las UGFFS estén obligadas a contar con UTMFC, ni que exista libertad para crearlas; si no por el contrario, requieren la solicitud de las comunidades para que sean creadas.</p> <p>Sin embargo, el párrafo 3 del artículo 9° de la propuesta de Reglamento General, señala que las UGFFS contarán con UTMFC en la medida en que en el ámbito se desarrollen o exista la posibilidad de desarrollar actividades de MFC. Por lo tanto, es necesario articular esta “obligatoriedad” a la condicionalidad establecida por la LFFS.</p>	<p>Reformular el artículo 9° de la siguiente manera:</p> <p><i>9.1 La UGFFS es la organización territorial regional de gestión del patrimonio, su administración está a cargo del gobierno regional.</i></p> <p><i>9.2 Cada UGFFS cuenta con un CGFFS, que promueve la organización, reconocimiento y capacitación continua de sus miembros.</i></p> <p><i>9.3 Los lineamientos y mecanismos para la creación de la UGFFS son los siguientes:</i></p> <p><i>a) El ámbito geográfico de distribución territorial para la creación de las UGFFS, es aprobado por la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (ARFFS) previa coordinación con los gobiernos locales, conforme a los criterios señalados en el artículo 21 de la Ley. Los gobiernos locales emiten opinión,</i></p>

¹⁰ Promover el manejo forestal comunitario como parte de las políticas de inclusión social, mediante el apoyo técnico, la capacitación y la implementación de mecanismos que faciliten el financiamiento forestal y su articulación a mercados nacionales e internacionales.

¹¹ Estos conocimientos son incorporados, en coordinación con la entidad competente en la materia, en las normas que regulan el MFC.

¹² En comunidades campesinas y nativas, se promueven proyectos de reforestación, restauración, servicios ambientales, bionegocios y manejo forestal comunitario con fines ambientales y comerciales.

		<p><i>previo proceso participativo con los actores locales.</i></p> <p>b) <i>Bajo responsabilidad funcional, los Gobiernos Regionales mediante Ordenanza Regional crean las UGFFS o las modifican. Los datos referidos al ámbito que comprende la UGFFS se incorporan en el SNIFFS.</i></p>
<p>10°.-Unidades Especializadas para pueblos indígenas y poblaciones locales.</p>	<p>La PNFFS en el Eje de Política 4 sobre Inclusión Social e Interculturalidad hace una mención indirecta a las UTMFC. Asimismo, el lineamiento 1¹³ tiene una actividad que trata sobre el establecimiento de <u>unidades especializadas</u> para la atención de pueblos indígenas y <u>poblaciones locales</u>, dentro de las UGFFS. Pese a ello, la propuesta de RLFFS no desarrolla las unidades especializadas para la atención de poblaciones locales no indígenas. A partir de lo señalado en la citada política, consideramos que las UTMFC constituyen un grupo de unidades especializadas para la atención de población indígenas, pero no deben ser las únicas que se implementen.</p> <p>De otro lado existe una duplicidad entre el artículo 10° del proyecto Reglamento General y el artículo 8° del Reglamento de comunidades (finalidad). Por ello, conviene una división de los temas normativos entre ambos reglamentos. Sugerimos que el Reglamento General mantenga mandatos normativos relativos a UTMFC como unidades orgánicas especializadas con las que cuentan las ARFFS en sus UGFFS para la atención y acompañamiento de los pueblos indígenas en las actividades de MFC, mientras que el Reglamento de comunidades especifique su conformación, organización y funcionamiento de las UTMFC.</p> <p>Además, debe diferenciarse las UTMFC de otras instancias de la ARFFS encargadas de administrar, controlar y fiscalizar el uso sostenible, conservación y protección de la flora y la fauna silvestre, así como para el otorgamiento de títulos habilitantes, en bosques en tierras de comunidades nativas y comunidades campesinas. Estas deben ser unidades orgánicas especializadas diferentes de las UTMFC porque sus funciones no solo son diferentes sino que pueden ser contradictorias en determinados casos como en el caso de asistencia técnica para la elaboración de planes de manejo forestal y la evaluación y aprobación de dichos instrumentos técnicos.</p>	<p>Reformular el artículo 10°, de la siguiente manera:</p> <p><i>10.1 Las ARFFS contarán con unidades orgánicas especializadas en la atención de pueblos indígenas y poblaciones locales.</i></p> <p><i>10.2 Las UTMFC son las unidades orgánicas especializadas con las que cuentan las ARFFS en sus UGFFS para la atención y acompañamiento de los pueblos indígenas en las actividades de Manejo Forestal Comunitario (MFC). El Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades campesinas establece las normas específicas de conformación, organización y funcionamiento de las UTMFC.</i></p> <p><i>10.3 La ARFFS contará con otras unidades orgánicas especializadas, diferentes a las UTMFC, para administrar, controlar y fiscalizar el uso sostenible, conservación y protección de la flora y la fauna silvestre, así como para el otorgamiento de títulos habilitantes, en bosques en tierras de comunidades nativas y comunidades campesinas. Las ARFFS pueden contar con unidades orgánicas especializadas para la atención de Poblaciones Locales.</i></p> <p><i>10.4 La ARFFS es responsable de proponer y promover el financiamiento de las UTMFC y otras unidades orgánicas especializadas.</i></p>

¹³ Sobre valoración y fortalecimiento del rol de los Pueblos Indígenas y otras poblaciones locales y sus conocimientos tradicionales, en la conservación del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, en diálogo intercultural con los avances técnicos y científicos.

Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas		
Artículo	Justificación	Aportes/Recomendación
8°.- Unidad Técnica de Manejo Forestal Comunitario	<p>En concordancia con la modificatoria del artículo 10° del Reglamento General, especificar en este artículo la conformación, organización y funcionamiento de las UTMFC.</p> <p>Como parte de las funciones, tomar en cuenta que desde el artículo 21° de la LFFS se dispone que las OOII deben participar en la administración de las UTMFC, por lo tanto deben tener una cuota de dirección, ejerciendo autoridad o mando en las UTMFC, lo cual se recomienda explicitar.</p> <p>Tanto el artículo 10° del proyecto Reglamento General y el artículo 8° de la propuesta de Reglamento de Comunidades señalan que parte de las finalidades de las UTMFC es fortalecer las capacidades y brindar asistencia técnica a los miembros de las Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas, lo que pueden realizar directamente las UTMFC o a través de terceros. La tercerización tiene sentido cuando existe un tercero que puede implementarlo de manera más efectiva y con mayor calidad la atención a las Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas en campo. Con la excepción de aquellas actividades para las cuales se requiere una facultad o función pública. Dado que el objetivo de las UTMFC no es autorizar derechos, ni aplicar sanciones, la mayoría de sus actividades y finalidades podrían ser tercerizadas. Sin embargo, existe el temor por parte de algunos representantes de organizaciones de pueblos indígenas que esta tercerización pueda significar una despreocupación por parte de las autoridades de las finalidades.</p> <p>Por ello es necesario precisar que las UTMFC deben coordinar y articular las acciones de las demás unidades orgánicas de la ARFFS, así como de otras entidades públicas y privadas para alcanzar dichas finalidades. Así como la potestad de la ARFFS para tercerizar las actividades conducentes a alcanzar las finalidades a, b, c, d, e y f; manteniendo la UTMFC la responsabilidad de supervisar y participar en dichas actividades.</p>	<p>Reformular el artículo 8°, de la siguiente manera:</p> <p><i>8.1 Las Unidades Técnicas de Manejo Forestal Comunitario (UTMFC) tienen por objetivo brindar atención y servicio eficiente y de calidad a las Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas para el desarrollo de sus actividades de Manejo Forestal Comunitario. Tienen las siguientes finalidades:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>Fortalecer las capacidades de las Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas para el Manejo Forestal Comunitario.</i> <i>Brindar asistencia técnica a las Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas para el desarrollo de actividades de Manejo Forestal Comunitario.</i> <i>Brindar a las Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas capacitación, información, y orientación legal para la obtención de permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de recursos forestales y de fauna silvestre.</i> <i>Promover y gestionar proyectos productivos de flora y fauna silvestre para productores de comunidades nativas y comunidades campesinas.</i> <i>Facilitar la participación de las Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas en la gestión, el control y vigilancia en el territorio comunal.</i> <i>Promover en las Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas la revaloración y difusión de sus saberes y conocimientos para el Manejo Forestal Comunitario y su incorporación en los instrumentos de gestión forestal.</i> <i>Participar en las inspecciones, controles, supervisiones y fiscalizaciones que se realicen en las tierras y territorios de las Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas de la UGFFS.</i> <p><i>8.2 Las UTMFC coordinan y articulan las acciones de las demás unidades orgánicas de la ARFFS, así como de otras entidades públicas y privadas para alcanzar dichas finalidades. La ARFFS puede tercerizar las actividades conducentes a alcanzar las finalidades a, b, c, d, e y f; manteniendo la UTMFC la responsabilidad de supervisar y participar en dichas actividades.</i></p> <p><i>8.3 Las ARFFS pueden crear UTMFC en las Unidades de Gestión Forestal y Fauna Silvestre UGFFS cuando lo solicite al menos una Comunidad Nativa o Comunidad Campesina. Deberán crear UTMFC cuando adicionalmente en el ámbito de la UGFFS se desarrollen o exista la posibilidad de desarrollarse actividades de Manejo Forestal Comunitario por parte de Comunidades Nativas o Comunidades Campesinas.</i></p> <p><i>8.4 Las Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas participan en la administración de la</i></p>

		<p><i>UTMFC a través de sus Organizaciones Indígenas u otras formas de organización. Su participación se da a través de la elaboración, aprobación y evaluación del plan anual de actividades de la UTMFC, así como en la evaluación y selección del personal de la UTMFC. La ARFFS implementa los mecanismos participativos culturalmente adecuados respectivos. El SERFOR puede dictar las normas complementarias que sean necesarias para la organización y funcionamiento de las UTMFC.</i></p>
--	--	---

3.3. Zonificación y ordenamiento forestal

3.3.1. La zonificación y ordenamiento forestal en la nueva LFFS

El artículo 25° de la LFFS define la zonificación forestal (ZF) como el proceso en el que se delimitan obligatoria, técnica y participativamente las tierras forestales, obteniéndose al final del proceso, las alternativas de uso del recurso forestal y de fauna silvestre.

El artículo 26° de la LFFS agrega que en el proceso de ZF se busca integrar aspectos ecológicos incorporados en la capacidad de uso mayor de la tierra, la clasificación de tipos de bosque (mapa forestal), la cobertura vegetal actual, las condiciones de fragilidad relativa de los ecosistemas, etc.; con los aspectos económicos, sociales y culturales vinculados a la ocupación del territorio y los dispositivos legales. A través de la ZF se determina las potencialidades y limitaciones para el uso directo e indirecto de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, incluyendo el mantenimiento de su capacidad para brindar bienes y servicios ecosistémicos. Toma en cuenta la normativa sobre la Zonificación Ecológico-Económica (ZEE) -en lo que corresponda-, los procesos que se encuentran en marcha, los instrumentos de planificación y gestión territorial regional, así como el respeto a los usos y costumbres tradicionales de las tierras comunales, para las cuales rige el derecho a la consulta previa establecido por el C 169.

De otro lado, señala que el ordenamiento forestal (OF) es el proceso de determinación de unidades de OF y el otorgamiento de derecho de aprovechamiento. Forma parte del ordenamiento territorial.

Un primer aspecto a definir para la ZF y el OF es determinar el espacio físico sobre el cual se desarrollarán. En ese sentido cobra importancia la definición de tierras forestales, que es distinta a la definición de tierras de capacidad de uso mayor forestal que si se define en la LFFS. De otro lado, deben establecerse con claridad los criterios que se evaluarán para tomar decisiones, la articulación con los procesos en marcha de ZEE y sus plazos, previsión de fondos necesarios, así como el rol de los actores que intervienen, entre otros aspectos. Sin embargo, muchos de estos aspectos aún no son abordados en la propuesta de Reglamento; solo el artículo 18° señala que el SERFOR en coordinación con MINAGRI, MINAM, ARFFS y otras entidades deben formular una Guía metodológica para la ZF, en un plazo máximo de 90 días contados desde la entrada en vigencia del reglamento (Décima Disposición Complementaria y Transitoria de la propuesta de reglamento general).

La LFFS señala que la ZF y el OF son de carácter vinculante para la gestión forestal, lo cual se reitera en el artículo 16° de la propuesta de reglamento general. Sin embargo, el artículo 22° de la Ley N° 30230 (Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el País) señala que ni la ZEE, ni el OT (procesos en los cuales se enmarca los procesos de ZF y OF) asignan usos ni exclusiones de uso; en ese sentido, la Ley N° 30230 modifica de forma tácita la LFFS, por lo que es importante restablecer su carácter vinculante para asegurar el aprovechamiento sostenible del patrimonio nacional forestal.

3.3.2. Aportes específicos a las propuestas de RLFFS

Reglamento General Forestal y de Fauna Silvestre		
Artículo	Justificación	Aporte/Recomendación
16°. Zonificación Forestal (ZF).	La ZF, de acuerdo al artículo 26° de la LFFS, se define como un proceso obligatorio técnico y participativo de delimitación de <u>tierras forestales</u> ; sin embargo el término “tierras forestales” no es desarrollado en la propuesta de Reglamento, siendo necesario definirlo, a fin de identificar con claridad los espacios a tomar en consideración para su implementación.	Se propone incluir en el primer párrafo del artículo 16° de la propuesta de Reglamento General una definición de tierras forestales que comprenda la magnitud de los recursos forestales y de fauna silvestre que son regulados por la LFFS, ya que tanto el proceso de ZF como el OF deben coadyuvar en la gestión de los recursos de los bosques y otros ecosistemas silvestres. La redacción propuesta sería “ <u>Para efectos de la zonificación forestal se entiende por tierras forestales a los bosques naturales, tierras de capacidad de uso mayor forestal (F), tierras de capacidad de uso mayor para protección (X), las plantaciones forestales y otras asociaciones vegetales no boscosas</u> ”.
18°. Guía Metodológica para la ZF.	La LFFS señala que en el RLFFS debe establecerse la <u>metodología, procedimiento, tiempo, condiciones</u> y aspectos sociales, económicos, culturales y ambientales para la ZF y OF; sin embargo estos aspectos aún no son desarrollados en el RLFFS, dejándose para la cuando se desarrolle la guía metodológica para la ZF (90 días luego de aprobado el RLFFS). Al respecto, el artículo señala que la Guía contiene: los criterios y lineamientos para asignar las diferentes categorías de zonificación y unidades de OF; la metodología para los procesos participativos; los criterios para el establecimiento del sistema de monitoreo, evaluación y mecanismos de alerta temprana, y el procedimiento de actualización e incorporación de información sobre la ZF en tierras de comunidades campesinas y comunidades nativas. Además, no se menciona nada sobre <u>la metodología de los procesos, los procedimientos, el tiempo ni las condiciones</u> que manda la Ley.	Incorporar en el artículo 18° dos literales: “La guía metodológica es un documento técnico que debe contener, como mínimo lo siguiente: (...) e. <u>La metodología, procedimientos y condiciones a tomar en cuenta para la zonificación y ordenamiento forestal (tomando en cuenta los avances en los procesos de ZEE, los instrumentos de gestión territorial existentes y su articulación).</u> g. <u>Criterios para la determinación de los plazos para la implementación de la ZF y OF.</u> ”
21°.- Lineamientos para el establecimiento de unidades de ordenamiento forestal	Dentro de las unidades de ordenamiento forestal previstas en el artículo 28° de la LFFS se consideran a los bosques en las comunidades nativas y campesinas, los cuales deben ser reconocidos por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre. Sin embargo el artículo 21° de la propuesta de Reglamento General señala que el reconocimiento de estos bosques se hace en la medida en que las comunidades nativas o campesinas accedan a un permiso forestal, considerándose como parte del proceso de otorgamiento de un permiso forestal. Ello significa que aquellos bosques en comunidades nativas o	Incluir en el cuarto párrafo del artículo 21° de la propuesta de Reglamento General lo siguiente: “ <u>En el caso de bosques en tierras de comunidades nativas y campesinas, su reconocimiento lo realizan los gobiernos regionales, con participación de dichas comunidades, tomando en cuenta la información de sus títulos de propiedad. En caso las comunidades cuenten con un permiso forestal, se tomará en cuenta, el ordenamiento interno, en el que identifiquen sus bosques</u> ”. Eliminar el último párrafo del numeral 22.4 del artículo 22° de la propuesta de Reglamento General, ya que su contenido es idéntico al cuarto párrafo del artículo 21°.

	<p>campesinas sujetos a un aprovechamiento distinto al comercial no serán considerados como parte del ordenamiento forestal, lo cual podría incrementar la vulnerabilidad de los mismos.</p> <p>Esto no sucedería en los casos de bosques en tierras de comunidades en proceso de reconocimiento, titulación o ampliación, los cuales, según el numeral 22.4 del artículo 22 de la propuesta de reglamento general son considerados como unidades transitorias hasta que concluya sus procesos de titulación, ampliación, etc.</p>	<p>Asimismo concordar la propuesta de modificatoria del artículo 21° con el art 9° de la propuesta de reglamento de comunidades.</p>
--	--	--

3.4. Cambio de uso de suelos

El artículo 38° de la LFFS, al igual que la Ley vigente (Ley N° 27308) prevé el cambio de uso a fines agropecuarios en tierras de capacidad de uso mayor A (cultivos en limpio), C (cultivo permanentes) y P (pastos), manteniendo el requisito de dejar en pie un mínimo de 30% de la cobertura forestal.

Dicho artículo apertura la opción del cambio de uso en tierras de dominio público, el cual será autorizado por el SERFOR, debiendo respetarse la ZEE de nivel medio superior, con opinión previa vinculante del MINAM. Mientras que el procedimiento de cambio de uso en predios privados corresponderá a las ARFFS, como se viene dando en la actualidad.

Cabe señalar que la propuesta de Reglamento General, solo desarrolla en su artículo 28° la autorización de cambio de uso en predios privados, obviando la modalidad de cambio de uso en tierras de dominio público que ya está permitida de acuerdo a Ley, por lo tanto debería cerrarse dicha posibilidad también por Ley; ello con la finalidad de no seguir promoviendo el cambio de uso, tomando en cuenta la ausencia de ordenamiento forestal, escasa presencia del Estado en dichas áreas y la deuda pendiente de titulación/ ampliación de tierras hacia los pueblos indígenas.

Al respecto, cabe señalar que los recursos forestales, dentro de los que se encuentran los bosques naturales (independientemente de las tierras en los cuales se desarrollan) constituyen parte del patrimonio forestal de la nación por lo tanto debe promoverse su aprovechamiento sostenible y no su eliminación; sobre todo tomando en cuenta que el sistema de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor tiene un sesgo, orientado a la identificación de las mejores tierras con fines agropecuarios, dando incluso la opción de que se reclasifiquen las tierras, en la medida que se cuente con el desarrollo tecnológico, información, etc.

Por lo tanto, para que los titulares de predios privados con cobertura forestal continúen conservando dichos bosques deben promoverse actividades concordantes con el mantenimiento en lo posible de la cobertura forestal, a través del desarrollo de un sistema de incentivos apropiado. Para el caso de bosques en tierras de dominio público, independientemente de la aptitud de las tierras que los alberga deben aprovecharse sosteniblemente; sobre la base de un ordenamiento forestal.

Cabe señalar que de acuerdo al artículo 33° de la propuesta de Reglamento General, tanto el desbosque, el cambio de uso y otras formas de acceso permitido a los recursos forestales y de fauna silvestre que no cuenten con planes de manejo son actos administrativos de habilitación que no son considerados títulos habilitantes, por lo tanto, debe evitarse la posible vulneración de derechos de los pueblos indígenas (tierra, territorio, consulta previa, etc.) en áreas en proceso de titulación o ampliación en las que se exceptúa el otorgamiento de títulos habilitantes, mas no se toman las medidas del caso para modalidades como la autorización de cambio de uso y desbosque.

El artículo 28° de la propuesta de Reglamento General establece para la autorización de cambio de uso requiere del título de propiedad, además de un estudio técnico de microzonificación, sin embargo no está sujeto a ningún pago a favor del Estado, pese a que los recursos que se obtengan pueden destinarse para comercialización.

3.4.1. Desbosque para el desarrollo de actividades distintas a la forestal

La LFFS, en cuanto a desbosque, señala en su artículo 36° que éste puede darse en áreas comprendidas en cualquier categoría del patrimonio nacional forestal, para el desarrollo de actividades productivas que no tengan como fines su manejo forestal sostenible, tales como la instalación de infraestructura, la apertura de vías de comunicación, incluyendo caminos de acceso a áreas de producción forestal, la producción o transporte de energía, así como operaciones energéticas, hidrocarburíferas y mineras, requiriéndose la autorización previa del SERFOR 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 (SEIA). Al respecto, a través de este artículo se da la opción del desbosque (en tierras forestales o de protección) para el desarrollo de actividades productivas diversas distintas a las forestales, en las que podrían entrar los cultivos agroindustriales o los cultivos agroenergéticos, los que de acuerdo al artículo 11° de la LFFS no se consideran plantaciones forestales.

Por lo tanto debería haber una precisión en el Reglamento General, a fin de excluir esta posibilidad, y de otro lado incluir estos términos en el Anexo N° 1 (Definiciones) de este.

3.4.2. Aportes específicos a las propuestas de RLFFS

Reglamento General Forestal y de Fauna Silvestre		
Artículo	Justificación	Propuesta
28°.- Autorización de cambio de uso de tierras en predios privados.	<p>Este artículo debe promover en lo posible el mantenimiento de bosques en pie con la finalidad de hacer frente al cambio climático, mantener los servicios ecosistémicos que brindan los bosques, conservar los suelos, etc. Por ejemplo, promoviendo actividades como la agroforestería se reportan menores impactos, se asegura la prestación de servicios ecosistémicos útiles para las personas y los cultivos agropecuarios con los que se asocian las especies arbóreas, además de reportar ingresos económicos a los propietarios a corto plazo.</p> <p>El artículo 38° de la LFFS menciona que autorizado el cambio de uso actual para realizar el retiro de la cobertura boscosa, se procede según lo establecido en el artículo referido a desbosque en lo que corresponda; sin embargo la propuesta de Reglamento no lo desarrolla, ni tampoco se establece con claridad algún pago o compensación que deban realizar quienes hagan cambio de uso.</p>	<p>Ampliar los alcances del artículo, cambiando su título por: <u>“Actividades desarrolladas en predios privados y autorización de cambio de uso”</u>.</p> <p>Incluir al inicio del artículo lo siguiente: <u>“En predios con cobertura boscosa, se prioriza el desarrollo de actividades compatibles con el mantenimiento de la cobertura forestal en pie. Dichos propietarios accederán de forma prioritaria al Programa de Compensaciones para la competitividad, creada por el DL N° 1077 al que se hace mención en el artículo 136° de la LFFS, o de lo contrario a los beneficios que se desarrollen en el marco de la promoción de la gestión competitiva forestal, entre ellos el régimen promocional de las inversiones privadas en plantaciones forestales al que se hace referencia en el artículo 6° de la propuesta de Reglamento de Promoción para la Gestión Competitiva Forestal y de Fauna Silvestre.”</u></p> <p>Modificar el último párrafo del artículo con lo siguiente: <u>“La autorización de cambio de uso en tierras de dominio público y predios privados otorga al solicitante el derecho de realizar el desbosque correspondiente. El solicitante deberá cumplir con habilitar un área de compensación ecosistémica de acuerdo a lo establecido en el artículo 36° de la Ley y cuando corresponda deberá hacer el pago por comercialización establecido en el numeral 31.2 del artículo 31° del presente Reglamento. La comercialización de los productos que se obtengan del desbosque requiere que los especímenes a aprovechar hayan sido declarados en el estudio técnico de microzonificación”</u>.</p>

<p>30° Procedimiento de autorización de desbosque</p>	<p>La ley forestal deja abierta la posibilidad de desarrollar un conjunto de actividades distintas a las forestales en tierras de aptitud forestal y de protección, entre las que podrían comprenderse los cultivos agroindustriales o los cultivos agroenergéticos; por lo que es necesario regularlo a través del reglamento.</p>	<p>Incorporar como segundo párrafo del artículo, lo siguiente: <u>“Dentro de estas actividades no están comprendidas los cultivos agroindustriales ni agroenergéticos”</u>.</p> <p>Incluir en el Anexo 1 del Reglamento General (definiciones) los siguientes términos. <u>“Cultivos agroindustriales, cultivos que se constituyen en materia prima para abastecer a la industria agropecuaria.</u></p> <p><u>Cultivos agroenergéticos, cultivos dentro de los que están comprendidas las especies a partir de las cuales se obtienen alcoholes, aceites, entre otros compuestos, que pueden destinarse a la producción de biocombustibles.”</u></p>
<p>32°. Autorización de desbosques y Consulta Previa</p>	<p>La Quinta Disposición Complementaria Final establece que no se otorgan títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre en áreas en trámite de reconocimiento, de titulación o de ampliación de comunidades campesinas y nativas, así como en las áreas en trámite para el establecimiento de reservas territoriales para los pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial, en concordancia con los tratados internacionales en vigor; sin embargo no se excluyen ni se regula en los reglamentos la forma de proceder en caso de autorizaciones de desboque y autorizaciones de cambio de uso, a fin de vulnerar el derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas.</p>	<p>Modificar el artículo 32 de la propuesta de Reglamento General de la siguiente forma: <u>“El SERFOR y la ARFFS, según corresponda, aplican lo dispuesto en la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, si el cambio de uso o el desbosque afecten a los pueblos indígenas, incluyendo en áreas en trámite de reconocimiento, de titulación o de ampliación de comunidades campesinas y nativas”</u>.</p>