CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
28 MAR. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 1:00 PM

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE

El Grupo Parlamentario **ALIANZA PARA EL PROGRESO** a iniciativa del Congresista de la República **EDUARDO SALHUANA CAVIDES,** en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente **PROYECTO DE LEY:**

FORMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE

Artículo 1. Objeto de la Ley

Adecuar el marco normativo en materia forestal con el fin de mejorar el acceso formal al bosque para los pequeños extractores organizados.

Artículo 2. Modificación de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre

Se modifican los artículos 19, 20, 28, 30 y 70 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en los siguientes términos:

> **"Artículo 19. Competencia regional forestal y de fauna silvestre**
>
> El gobierno regional es la autoridad regional forestal y de fauna silvestre.
>
> Tiene las siguientes funciones en materia forestal y de fauna silvestre, dentro de su jurisdicción y en concordancia con la política nacional forestal y de fauna silvestre, la presente Ley, su reglamento y los lineamientos nacionales aprobados por el Serfor:
>
> a. Planificar, promover, administrar, controlar y fiscalizar el uso sostenible, conservación y protección de la flora y la fauna silvestre.
>
> b. Diseñar, ejecutar, supervisar y evaluar los planes y políticas forestales y de fauna silvestre regionales.
>
> c. Promover y establecer mecanismos permanentes de participación ciudadana para la gestión forestal y de fauna silvestre a nivel regional, en coordinación con los gobiernos locales.

Edificio José Sánchez Carrión
Jr. Azángaro 468, oficina 517 – Lima - 1
01– 311-7777 anexo - 7140

d. Promover la competitividad de los productores forestales en términos de asociatividad,
producción, acceso al financiamiento, transformación y comercialización.
e. Promover y coordinar el desarrollo de capacidades de los actores del sector forestal en su jurisdicción para elevar los niveles de competitividad de la producción nacional y el uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación.
f. ***Establecer los Bosques Locales***, diseñar y ejecutar un plan de asistencia técnica y asesoramiento a los pequeños extractores y comunidades nativas y campesinas en su jurisdicción.

Artículo 20. Competencia en materia forestal y de fauna silvestre de los gobiernos locales ubicados en zonas rurales

En el marco de lo dispuesto en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y respetando las competencias de los gobiernos regionales y demás entidades públicas, las municipalidades ubicadas en zonas rurales promueven el uso sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre a través ***de la gestión y el uso de los bosques locales establecidos en su jurisdicción por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre a su solicitud, en beneficio de los pobladores locales y/o pequeños extractores forestales habituales de su jurisdicción***, entre otros mecanismos previstos en dicha ley orgánica.
Los gobiernos locales apoyan en el control y vigilancia forestal y de fauna silvestre. Asimismo, promueven y establecen mecanismos permanentes de participación ciudadana para la gestión forestal y de fauna silvestre a nivel local, en el marco de los planes y políticas forestales y de fauna silvestre nacional y regional

Artículo 28. Unidades de ordenamiento forestal

Las unidades de ordenamiento forestal son instrumentos de gestión territorial para el acceso ordenado a los recursos forestales, que establece el Serfor en coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales, teniendo en cuenta las políticas de ordenamiento territorial y la zonificación regional y local. Las áreas naturales protegidas son parte del ordenamiento forestal; sin perjuicio de ello, su establecimiento y gestión se rige por sus propias normas.
Tanto las unidades de ordenamiento forestal como los títulos habilitantes se inscriben en el catastro nacional forestal y, en lo que corresponda, ante la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), de acuerdo con lo

Edificio José Sánchez Carrión
Jr. Azángaro 468, oficina 517 – Lima - 1
01– 311-7777 anexo - 7140

que establece el reglamento de la presente Ley.

Las unidades de ordenamiento forestal son las siguientes:

a) Bosques de producción permanente, que se establecen mediante resolución ministerial del Ministerio de Agricultura.

b) Bosques locales, que se establecen mediante resolución *de la* ***autoridad regional forestal y de fauna silvestre.***

c) Bosques en reserva, que se declaran mediante resolución ejecutiva del Serfor.

d) Bosques protectores, que se declaran mediante resolución ejecutiva del Serfor

e) Bosques en tierras de comunidades campesinas y nativas, que se reconocen por la *autoridad regional forestal y de fauna silvestre*

f) Bosques en predios privados, que se reconocen por la *autoridad regional forestal y de fauna silvestre*

Forman también parte del ordenamiento forestal los derechos de aprovechamiento otorgados por la autoridad competente, en el interior o fuera de las citadas unidades de ordenamiento forestal.

Artículo 30. Bosques Locales

Los bosques locales son los destinados a posibilitar el acceso legal y ordenado de los pobladores locales y pequeños productores forestales habituales organizados o legalmente constituidos, al aprovechamiento sostenible con fines comerciales de bienes y servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, ***o para la provisión de servicios ecosistémicos claves para el sostenimiento de los medios de vida de las poblaciones locales aledañas al bosque***. Pueden, de acuerdo con la categoría del sitio, destinarse al aprovechamiento maderable, de productos no maderables y de fauna silvestre, de sistemas silvopastoriles ***y a la provisión*** de servicios ambientales; bajo planes de manejo aprobados por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, cuya aplicación la supervisa el Osinfor. Su superficie se adecua a los objetivos de manejo del sitio, a la demanda de los usuarios***, así como a la capacidad operativa y financiera de estos que aseguren su viabilidad;*** y se determina mediante estudio técnico aprobado por la ***autoridad regional forestal y de fauna silvestre.***

La ***autoridad regional forestal y de fauna silvestre*** establece bosques locales a requerimiento y solicitud de los Gobiernos locales, ***a solicitud directa de los pequeños extractores forestales habituales organizados y constituidos como persona jurídica, o de oficio (por iniciativa propia de la autoridad regional),*** por

Edificio José Sánchez Carrión
Jr. Azángaro 468, oficina 517 – Lima - 1
01– 311-7777 anexo - 7140

el plazo hasta de 40 años renovables en cualquier categoría de zonificación u ordenamiento forestal en tierras bajo dominio público, incluyendo los bosques de producción permanente.

El procedimiento y las condiciones para la gestión de los bosques locales, en sus diversos objetivos de manejo, lo establece el reglamento de la presente Ley.

Dos o más Bosques Locales pueden presentar Plan de Manejo Forestal consolidado.

Artículo 70. Autorizaciones para extracción de plantas medicinales y vegetación acuática emergente y ribereña

La autoridad regional forestal y de fauna silvestre otorga autorización, hasta por cinco años renovables, para la extracción con fines comerciales de plantas medicinales, vegetación acuática emergente ***y especies forestales maderables de rápido crecimiento (con madurez sexual menor a 15 años) presentes en bosques ribereños*** y otros ecosistemas de vegetación silvestre, fuera de áreas con títulos habilitantes vigentes.

En tierras privadas, solo se autoriza la extracción al titular o al tercero acreditado por aquel. Para el otorgamiento de autorizaciones a las comunidades nativas o comunidades campesinas, se requiere el acuerdo de la asamblea comunal conforme a su estatuto, de manera previa a la emisión de la autorización.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

UNICA. – Adecuación voluntaria

Los Bosques Locales otorgados al amparo de la Ley 29763 y sus reglamentos establecidos antes de la aprobación de la presente Ley, evaluarán su decisión de adecuarse a la presente normativa, para el cual la ARFFS y Serfor, brindarán todas las facilidades para su adecuación en un plazo no mayor a 30 días desde presentada la solicitud correspondiente.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

UNICA. – De la reglamentación

En el plazo máximo de 90 días se adecuará el Reglamento para la Gestión Forestal de la presente Ley.

Edificio José Sánchez Carrión
Jr. Azángaro 468, oficina 517 – Lima - 1
01– 311-7777 anexo - 7140

Lima, 20 de marzo de 2023

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: JULON IRIGOIN Elva Edhit FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/03/2023 16:40:29-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/03/2023 11:25:33-0500

Firmado digitalmente por: SOTO REYES Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/03/2023 13:31:36-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: GARCIA CORREA Idelso Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/03/2023 11:30:14-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: CHIABRA LEON Roberto Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/03/2023 16:32:54-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: RUIZ RODRIGUEZ Magaly Rosmery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/03/2023 11:44:08-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Maria Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/03/2023 12:37:29-0500

Edificio José Sánchez Carrión
Jr. Azángaro 468, oficina 517 – Lima - 1
01– 311-7777 anexo - 7140

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: CAMONES SORIANO Lady Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/03/2023 16:00:29-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **29** de **marzo** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4587/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **AGRARIA; y**
2. **DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**

JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa legislativa pretende la modificación de los artículos 19, 20, 28, 30 y 70 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, con el objeto de asegurar a los pobladores rurales de la Amazonía y a los pequeños extractores de madera del bosque, la oportunidad de un acceso legal y ordenado al bosque para fines comerciales, mejorando la actual legislación forestal y de fauna silvestre y contribuyendo tanto a la dinamización y formalización de las economías locales, como a mejorar la gobernanza sobre los recursos forestales.

Conforme al marco constitucional lo propuesto se encuentra enmarcada dentro de los alcances del artículo 66 de la Constitución Política del Perú, la cual establece que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación y el Estado es soberano en su aprovechamiento. Por Ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. Así mismo, en los artículos 67 y 68 de la misma norma legal, se precisa que es labor del Estado promover el uso sostenible de los recursos naturales y la conservación de la diversidad biológica, entre otros.

En ese sentido, con fecha 21 de julio del 2011, se promulga la Ley 29763 Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la cual tiene como finalidad de promover la conservación, la protección, el incremento y el uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre dentro del territorio nacional, integrando su manejo con el mantenimiento y mejora de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, en armonía con el interés social, económico y ambiental de la Nación; así como impulsar el desarrollo forestal, mejorar su competitividad, generar y acrecentar los recursos forestales y de fauna silvestre y su valor para la sociedad.

Además, la Ley 29763 Ley Forestal y de Fauna Silvestre dispone los pequeños extractores del bosque y población local puedan, teóricamente, realizar uso comercial de los recursos forestales a baja escala mediante el establecimiento de los Bosques Locales cuya administración correrá por cuenta de los gobiernos locales. Sin embargo, luego de más de 6 años de vigencia de la Ley, este mecanismo se ha mostrado ineficiente e inefectivo, beneficiando a menos de 150 pequeños productores en 13 bosques locales a nivel nacional.

Edificio José Sánchez Carrión
Jr. Azángaro 468, oficina 517 – Lima - 1
01– 311-7777 anexo - 7140

Adicionalmente, los bosques no solo proveen de madera, sino que brindan servicios ecosistémicos (ambientales) claves para el desarrollo de las poblaciones locales: generación de agua fresca, oportunidades para el ecoturismo, albergue de insectos y animales útiles como controladores de plagas, etc. Sin embargo, la actual ley y su reglamento, no consideran a los servicios ecosistémicos como objetivo de gestión del bosque, limitando seriamente las opciones a las comunidades locales para la conservación y gestión forestal sostenible.

Para corregir tal limitación frente al acceso a los recursos forestales, la presente iniciativa legislativa propone cambios en la ley 29763 Ley Forestal y de Fauna Silvestre haciendo posible:

1. Transferir la competencia del establecimiento de bosques locales del Serfor a las autoridades regionales forestales, tal como es con todas las demás modalidades de acceso a los bosques naturales.
2. Permitir a las asociaciones de pequeños extractores del bosque, constituidos formalmente, ser titulares de los bosques locales.
3. Incluir a los servicios ecosistémicos como objetivos principales de gestión de los bosques locales.
4. Autorizar el aprovechamiento de especies forestales maderables de rápido crecimiento ubicadas en las playas de los ríos y ecosistemas de orillas.

Considérese que, en cuanto a la modificación sustancial que consiste en que la calificación y determinación de los bosques locales ya no estaría a cargo de Serfor, sino de los gobiernos regionales, esto no restaría criterio técnico alguno no predominancia de criterios políticos y posiblemente electorales, en merito a que conforme a la normativa vigente el proceso de establecimiento de un bosque local esta normado a detalle en el reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (artículo 104) y en la Resolución de Dirección Ejecutiva RDE 116-2016-Serfor-DE "*lineamientos para el Establecimiento y gestión de los bosques locales*". Estos instrumentos normativos señalan explícitamente que el Serfor y la Autoridad Regional Forestal, se constituyen en un Comité Técnico que evalúa y califica los expedientes técnicos de las solicitudes de establecimiento de bosques locales, y es sobre la base de lo que resuelve este comité técnico, que la solicitud es aprobada o rechazada.

Estos instrumentos normativos (Reglamento de la Ley y RDE con los lineamientos) **no**

Edificio José Sánchez Carrión
Jr. Azángaro 468, oficina 517 – Lima - 1
01– 311-7777 anexo - 7140

están siendo modificados, por lo que el Serfor mantiene su rol técnico asegurando que las solicitudes de bosques locales cumplen con los fines establecidos en la Ley y su reglamento.

> **Artículo 104 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (párrafos tercero y quinto):**
> *"(...) Para la evaluación del estudio técnico y elaboración del expediente administrativo, se conforma un comité técnico constituido por representantes del gobierno regional y el Serfor, mediante convocatoria efectuada por la ARFFS" (tercer parrado)*
>
> *"(...) El Serfor aprueba los lineamientos para el establecimiento y las condiciones para la administración de bosques locales."*
>
> ***Artículo 6.6 de la RDE 116-2016-Serfor: Evaluación Técnica por el Comité Técnico***
> *"Una vez recibido el estudio técnico, se instalará en un plazo no menor de quince (15) días hábiles, el Comité Técnico, integrado por un representante de la **ARFFS y del Serfor***
> *El Comité Técnico evalúa la información presentada en el estudio técnico, en un plazo no mayor a sesenta (60) días hábiles, para lo cual elabora un cronograma de trabajo..."*

Como se desprende de las normas precitadas, la competencia del Serfor en la calificación y determinación de los bosques locales **se mantiene** tal como es en la actualidad. La única variación es que la Resolución de establecimiento del bosque local, ya no la hace el Serfor, sino la Autoridad Regional forestal, una vez que el Serfor a través del comité técnico ha dado su aprobación.

Lo anteriormente expuesto es relevante, considerando que la anterior Ley Forestal y de Fauna Silvestre Ley 27308, vigente entre los años 2002 y 2015, ya consideraba la modalidad de acceso al bosque con fines comerciales mediante los "bosques locales" y las autoridades regionales forestales tenían la competencia exclusiva de evaluar, calificar, establecer el bosque local, autorizar el aprovechamiento de los productos del bosque y supervisar su correcto funcionamiento. Dichos bosques locales, de acuerdo a

Edificio José Sánchez Carrión
Jr. Azángaro 468, oficina 517 – Lima - 1
01– 311-7777 anexo - 7140

esa ley 27308, fueron sustancialmente diferentes a los de la actual ley 29763:

a. Se establecían a solicitud de un caserío o centro poblado colindante con el bosque.
b. Tenían una extensión máxima de 500 has.
c. No era títulos habilitantes, por lo tanto, no eran materia de supervisión del OSINFOR
d. Los titulares eran las juntas directivas de los caseríos, sin responsabilidad administrativa, civil ni penal por la gestión del Bosque Local.

Bajo estas circunstancias, los bosques locales de la ley 27308 no eran materia de supervisión ni fiscalización por parte de OSINFOR (recién creado en el año 2008). Estas particularidades facilitaron que los bosques locales realicen el "blanqueo o lavado" de guías de transporte forestal para avalar la extracción forestal ilegal en otras áreas. Un estudio de USAID-Probosques del 2017 reveló que el 80% de los bosques locales establecidos bajo la ley forestal 27308 estuvieron incursos en ilegalidad. Sin embargo, OSINFOR no pudo sancionar a nadie debido a lo difuso de las responsabilidades, únicamente se caducaban los permisos de extracción.

Esta situación cambia con la nueva ley forestal en el 2015 (Ley 29763), en que los Bosques Locales pasan a ser "Títulos Habilitantes" y, por lo tanto, materia de supervisión de OSINFOR. Además, se introduce a los gobiernos locales como responsables de la gestión del bosque, sujetos a sanción civil y penal, y el establecimiento del bosque local pasa a competencia del Serfor y ya no de las autoridades regionales forestales.

La presente propuesta de modificación normativa busca corregir algunos excesos normativos derivados de la mala experiencia de la ley 27308. Actualmente, con la Ley Forestal 29763, los bosques locales:

a. son títulos habilitantes supervisados y fiscalizados por OSINFOR.
b. El titular es el gobierno local, con una clara responsabilidad administrativa, civil y penal por su gestión.
c. Están enfocados en pequeños productores del bosque y, según puedan acreditar su capacidad financiera y operativa, pueden tener más de 500 hectáreas.
d. La calificación y determinación del establecimiento del bosque local es una función compartida entre el Serfor y el gobierno local.

Edificio José Sánchez Carrión
Jr. Azángaro 468, oficina 517 – Lima - 1
01– 311-7777 anexo - 7140

Por lo tanto, bajo estas condiciones, ya no existe el riesgo del establecimiento de bosques locales sin la adecuada calificación y justificación por parte de los gobiernos regionales. Más aun, siendo que para el establecimiento de un bosque local el comité técnico primero debe calificar y aprobar la solicitud (y el Serfor es parte de este proceso), la elaboración de la Resolución de establecimiento del Bosque Local por parte del Serfor se constituye únicamente en un trámite adicional del proceso que no aporta valor al servicio público brindado al usuario, sino que más bien lo retrasa y limita

Esto justifica la propuesta de modificación de la ley para que la competencia de emitir la resolución de establecimiento del bosque local retorne a las autoridades regionales forestales (mientras que la evaluación previa permanece compartida con el Serfor y la supervisión y fiscalización recae en el Osinfor).

Asimismo, al incluir a las asociaciones de pequeños extractores habituales del bosque legalmente constituidos como persona jurídica como potenciales titulares del bosque local con responsabilidad civil y penal claramente identificable, se mejora la gestión del bosque, reduciendo trámites y costos, sin perder capacidad de fiscalización y sanción, en caso se produzca alguna falta o irregularidad.

1.2 Sobre la actividad forestal por pequeños extractores de madera en la Amazonia peruana

La extracción forestal en la Amazonía peruana es una de las más importantes actividades económica en las regiones de Loreto, Ucayali y Madre de Dios. ITP- CITE Madera (2018)[1] señala, basado en los registros de la SUNAT para el año 2015, que en el eslabón *Manejo forestal (Silvicultura y Extracción forestal)* el 97% de empresas corresponden a microempresas y pequeñas empresas, y que en un 75% se concentran en las regiones Loreto, Ucayali y Madre de Dios. Estas microempresas y pequeñas empresas corresponderían, así, a los pequeños extractores del bosque[2].

Sin embargo, el acceso formal al bosque para este grupo de actores (pequeños

[1] *ITP – CITEMADERA. 2018. La industria de la madera en el Perú - Identificación de las barreras y oportunidades para el comercio interno de productos responsables de madera, provenientes de fuentes sostenibles y legales en las MIPYMES del Perú – Lima, 2018 - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO y el Instituto Tecnológico de la Producción (ITP) – CITEmadera.*

[2] *Adicionalmente debe tomarse en cuenta que estas pequeñas y microempresas son las empresas formales pero que, además, existen familias y grupos de personas que informal y estacionalmente, se dedican a la actividad extractiva pero que no están visibilizados en las estadísticas de la SUNAT. Mejia et al (2015), en un estudio conducido por CIFOR señala que el 60% de las familias cercanas a bosques en la amazonía peruana tienen a la extracción forestal como segunda fuente de recursos económicos.*

Edificio José Sánchez Carrión
Jr. Azángaro 468, oficina 517 – Lima - 1
01– 311-7777 anexo - 7140

extractores del bosque) es difícil e incierto puesto que las modalidades actualmente vigentes en la LFFS, no se adaptan a sus características.

Como consecuencia, se afecta a un número importante de familias que ya son parte de la dinámica económica de la localidad: CIFOR (2015)[3] estima en 60% el número de familias rurales insertas en esta dinámica económica; y USAID-Perú Bosques (2014)[4] señala que solo en la provincia de Coronel Portillo hay gran número de pequeños extractores forestales que forman cuadrillas de 4 a 6 personas cada una para el aprovechamiento forestal, además de la cadena de transportistas fluviales y terrestres de esta madera y algo más de 70 pequeños aserraderos identificados que procesan la producción. CIFOR (2020)[5] en un estudio en Ucayali próximo a publicarse, señala que los 5 principales acopiadores de tablillas de bolaina despachan cada uno de 5 a 6 tráileres semanales proveniente de predios privados, bosques ribereños y otros bosques no identificados. Esto se condice con la información de la Línea Base de Suministro de Madera (USAID-Pro-Bosques 2019) que reporta más de 30,000 m^3 de 4 especies características de bosques sucesionales (bolaina, capirona, auca atadijo y panguana) que se movilizan en Ucayali (incluyendo la movilizada de Loreto hacia Ucayali).

Con respecto a las especies que crecen en las playas y riberas de los ríos de la amazonía, como los bosques ribereños, los cuales se caracterizan por la presencia de especies pioneras (heliófilas efímeras) de ciclo corto (alcanzan la madurez en pocos años) y madera de baja densidad (suave) con excepciones como la capirona (*Calicophyllum sp)*). Estas especies aparecen en la primera etapa de sucesión del bosque en las playas de los ríos y terrazas bajas inundables que fueron parte de los meandros de ríos. Estos ecosistemas son muy dinámicos, caracterizados por el rápido crecimiento de árboles pioneros y su progresiva sucesión por otros en una segunda etapa, o son removidas por los ríos en una nueva creciente o cambio de curso. Las especies arbóreas típicas de este ecosistema alcanzan su madurez reproductiva en pocos años, pudiéndose observar floración antes de los 10 años (Colán, V. et al 2004) En estos bosques ribereños se concentra un importante volumen de madera de baja

[3] *Mejía, E., Cano, W., Jong de, W., Pacheco, P., Tapia, S. y Morocho, J. (2015).* Actores, aprovechamiento de madera y mercados en la Amazonía peruana. *[Documentos Ocasionales 145]. Bogor: CIFOR. Recuperado de https://bit.ly/3bQjF0e*

[4] *USAID - PERÚ BOSQUES. (2014). Evaluación del estado actual del sistema de aprovechamiento forestal y articulación comercial de los pequeños extractores en la provincia de Coronel Portillo. [Informe]. Lima.*

[5] *CIFOR, 2020. Comunicación personal con Peter Cronkleton. Agosto 2020.*

Edificio José Sánchez Carrión
Jr. Azángaro 468, oficina 517 – Lima - 1
01– 311-7777 anexo - 7140

densidad, como bolaina (*Guazuma crinita)*, huamansamana (*Jacaranda copaiba)*, palo de balsa (*Ochroma spp*) Pino chuncho y pashaco (*Schizolobium spp*); aunque también es frecuente hallar maderas de densidad media o incluso alta, como capirona (*Calycophylum sp.*). De acuerdo con el estudio hecho por USAID-ProBosques *"Línea base de suministro de madera en el Perú"* con información del 2017, las especies citadas representan el 10% (más de 170,000 metros cúbicos) de toda la madera que se movilizó en ese año (1'688,143 m^3). Más recientemente, solo en Ucayali en el año 2020 se movilizaron formalmente 54 mil m^3 de estas 5 especies. La cantidad es mayor si incluimos a otras especies que también se hallan en los bosques ribereños.

Sin embargo, no toda la madera se extrae y comercializa legalmente. Hay un volumen desconocido de madera de bosques ribereños que - debido a la dificultad para obtener autorizaciones de aprovechamiento – se "blanquean". De hecho, de acuerdo al Serfor[6], en el 2021 se movilizaron 11,300 m3 de bolaina (rollizo) pero se registraron 27,600 m3 de bolaina (aserrada), muncho más del doble. Esto se explicaría por la madera que proviene de plantaciones, pero también por aquella que se legaliza mediante documentación adulterada.

La importancia de estos ecosistemas ribereños está ligada a sus usuarios y cadena de comercialización. De los 170 mil metros cúbicos de madera en trozas movilizados en el 2017, tan solo 66 mil m^3 provinieron de concesiones forestal, mientras que el resto, más de 100 mil m^3, provino de predios privados, comunidades nativas y autorizaciones. Es decir, es madera extraída por pequeños extractores habituales del bosque y pobladores locales, que emplean tecnologías sencillas para la extracción y procesamiento en el mismo sitio de la madera (usualmente a tablillas o tucos), para luego transportarlas al lugar de venta (usualmente Pucallpa).

1.3 SOBRE LA MODIFICACION PROPUESTA

1.3.1 Necesidad de modificar los artículos 19, 20, 28 y 30 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre

Los bosques locales, como unidad de ordenamiento forestal, son el mecanismo para este acceso ordenado y legal para los pobladores locales y para los pequeños extractores; como tal, deben alentar la inclusión social movilizadora de economías

[6] *Anuario Forestal y de Fauna Silvestre 2021. Serfor*

Edificio José Sánchez Carrión
Jr. Azángaro 468, oficina 517 – Lima - 1
01– 311-7777 anexo - 7140

locales, de gran impacto en la sociedad rural. Además, son también un mecanismo de gobernanza forestal con enorme potencial de impacto contra el uso informal del bosque y la ilegalidad. Su establecimiento requiere de un conocimiento de la realidad socioeconómica local que permita una evaluación para su establecimiento eficiente y ágil, a la vez que riguroso y responsable, para realmente facilitar el desarrollo y gobernanza local y reducir la ilegalidad.

La Ley 29763 Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en su artículo 28 define las unidades de ordenamiento forestal y señala el nivel de autoridad forestal a quien corresponde su establecimiento:

a. Bosques de producción permanente, que se establecen mediante resolución ministerial del Ministerio de Agricultura.
b. Bosques locales, que se establecen mediante resolución ejecutiva del Serfor.
c. Bosques en reserva, que se declaran mediante resolución ejecutiva del Serfor.
d. Bosques protectores, que se declaran mediante resolución ejecutiva del Serfor.
e. Bosques en tierras de comunidades campesinas y nativas, que se reconocen por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre.
f. Bosques en predios privados, que se reconocen por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre.

En tanto que el reglamento de dicha ley establece las modalidades de acceso al bosque para fines productivos y de servicios ecosistémicos siguientes:

1. Concesiones Forestales.
2. Contratos de Cesión en Uso para Sistemas Agroforestales.
3. Contratos de Cesión en uso en bosques residuales o remanentes.
4. Permisos de aprovechamiento en bosques de CC.NN. y CC.CC.
5. Permisos de aprovechamiento en predios privados.
6. Gestión de bosques locales.

De las 6 modalidades señaladas, cinco (5) son establecidas mediante actos administrativos de la Autoridad Regional Forestal en cuya jurisdicción se ubica el bosque, en tanto que los Bosques Locales son la única modalidad que es establecida por la Autoridad Nacional Forestal (Serfor). Desde la entrada en vigencia de la ley forestal 29763 (7 años), tan solo se han establecido 13 bosques locales, de los que apenas 3 realizan labores de aprovechamiento forestal. Esta baja implementación sería

Edificio José Sánchez Carrión
Jr. Azángaro 468, oficina 517 – Lima - 1
01– 311-7777 anexo - 7140

un síntoma claro de la baja eficiencia del modelo actual para bosques locales, debido a múltiples razones.

Tabla 1

SUPERFICE DE BOSQUES LOCALES POR DEPARTAMENTO

Situación (feb 2023)	Superficie (has) BL por Departamento				
	Loreto	Ucayali	Madre de Dios	San Martín	Total
Solicitado	137,455.8	38,178.3	19,243.9	16,500	211,377.9
Establecido	105,779.2	15,421.00	3,179.41	0	124,379.60
Implementado	25,268.7	15,421.00	3,179.41	0	43,869.10

Fuente: Servicio Forestal y de Fauna Silvestre (2023)

De acuerdo con la vigente Ley 29763 ley Forestal y de Fauna Silvestre, en artículo 19 "competencia regional forestal y de fauna silvestre" en su literal a) señala: "*Planificar, promover, administrar, controlar y fiscalizar el uso sostenible, conservación y protección de la flora y la fauna silvestre*". Nuevamente, el establecimiento de Bosques Locales es atribución exclusivamente en la autoridad nacional.

En cuanto a las competencias de los gobiernos locales, la misma ley establece en el artículo 20 que:

> *"...las municipalidades ubicadas en zonas rurales promueven el uso sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre a través de la administración y el uso de los bosques locales establecidos por el Serfor a su solicitud, entre otros mecanismos previstos en dicha ley orgánica"*

De esta forma, la administración de los bosques locales es, en principio, de los gobiernos locales. Aunque las autoridades regionales forestales no estarían limitadas para administrar estos bosques, supondría un conflicto funcional ser la autoridad que aprueba sus instrumentos de gestión y supervisa y controla su implementación. Por lo tanto, en la práctica, la administración de los bosques locales para su operación, es

Edificio José Sánchez Carrión
Jr. Azángaro 468, oficina 517 – Lima - 1
01– 311-7777 anexo - 7140

únicamente de las municipalidades, aunque los gobiernos locales han manifestado su renuencia a comprometerse en la actividad forestal, debido a su carencia de capacidad institucional, técnica y económica para gestionarlos y por desconocer los aspectos vinculados a la gestión forestal [7].

En el estudio realizado por el proyecto USAID-PROBOSQUES[8] se identificaron las siguientes causas que limitan o desalientan las solicitudes de establecimiento y operación de los Bosques Locales:

1. Proceso engorroso y lento de evaluación y establecimiento del Bosque Local, generado por la doble evaluación (primero a nivel de la Autoridad Regional Forestal y luego nuevamente a por el Serfor), sumado a criterios de evaluación.
2. Renuencia de los gobiernos locales para comprometerse con la actividad forestal a través de los bosques locales, motivada por la carencia de recursos económicos y técnicos, desconocimiento del tema y dificultad para la adecuación institucional para asumir es rol.
3. Escaso acompañamiento de las autoridades competentes y carencia de recursos para financiar al gobierno local
4. Del lado de los beneficiarios, destacan la falta de financiamiento para los pequeños extractores, el desconocimiento que estos tienen del mercado, su baja capacidad asociativa y, en general, su poca capacitación.
5. Dificultad de los pequeños usuarios del bosque para identificar y georreferenciar un área apta para bosques locales, y obtener el informe de no superposición de derechas con la autoridad regional de agricultura u otras instancias.

Este conjunto de problemas constituye una barrera para el acceso formal al bosque. Adicionalmente, los gobiernos locales, como eventuales administradores del bosque local, son responsables por organizar a los pequeños extractores y pobladores locales que solicitan el acceso para sus actividades productivas comerciales; les corresponde la responsabilidad de la elaboración del plan de manejo y planes operativos, la contratación de un regente, la emisión de las guías de transporte forestal (a través del

---

[7] *USAID, 2019. El proyecto Pro-Bosques realizó un estudio sobre la situación actual de los bosques locales y propuestas para su mejora. En dicho estudio se entrevistó tanto a los funcionarios de las municipalidades que actualmente gestionan los bosques locales establecidos como a las organizaciones de pequeños productores que son los beneficiarios.*

[8] *Sabogal, C. (2019). Evaluación e identificación de modelos de gestión factibles y sostenibles para Bosques Locales. [Informe de consultoría]. Lima: Proyecto USAID Pro-Bosques.*

Edificio José Sánchez Carrión
Jr. Azángaro 468, oficina 517 – Lima - 1
01– 311-7777 anexo - 7140

regente), la calificación de los pequeños extractores del bosque (decidir a quienes autoriza la extracción y a quienes no), su capacitación y la supervisión de la correcta implementación de las labores de extracción y transporte. Al no contar con un presupuesto para estas actividades, los gobiernos locales buscan integrar estos costos a la gestión del bosque local, encareciendo el acceso a los beneficiarios finales. Una experiencia actualmente en operación ocurre en Contamana, donde el bosque local es completamente operado por una empresa que asume el 100% de la operación del bosque, pagando a cambio un porcentaje de los ingresos (25%) a los beneficiarios (que ya no realizan ninguna labor productiva) y una cantidad menor (5%) a la municipalidad, desnaturalizando de esta forma el objetivo del bosque local.

A este hecho se suma que, ante la falta de acceso formal al bosque, con frecuencia los pequeños extractores establecen acuerdos con comunidades nativas para la extracción forestal, muy a menudo sin la legalidad y equidad debida, que posteriormente deviene en sanciones a las comunidades, en pérdida del valor económico de su bosque y en protesta ante la autoridad regional y nacional. En tal sentido, el establecimiento de bosques locales técnica, económica y socialmente viables son también una medida de reducción de vulnerabilidad para los pueblos indígenas amazónicos y de mitigación de conflictos.

Otro aspecto relevante que limita el uso de los bosques locales para manejar el patrimonio forestal nacional son las restricciones con respecto a su finalidad y objetivos. La Ley 29763 establece en su artículo 30 que los bosques locales:

> *"(...) destinados a posibilitar el acceso legal y ordenado de los pobladores locales al* ***aprovechamiento sostenible con fines comerciales*** *de bienes y servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre. Pueden, de acuerdo a la categoría del sitio,* ***destinarse al aprovechamiento maderable, de productos no maderables y de fauna silvestre, o a sistemas silvopastoriles****, bajo planes de manejo aprobados por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre"*

Igualmente, el reglamento de la mencionada ley en su artículo 103 puntualiza y restringe la finalidad de los bosques locales al señalar solo 4 opciones a las que puede destinarse su establecimiento:

"(...) Aprovechamiento Maderable, No maderable, de Fauna Silvestre ***o*** *Sistemas Silvopastoriles"*

Esta finalidad de los bosques locales es también recogida por la Resolución de Dirección Ejecutiva del Serfor 116-2016/Serfor/DE "Lineamientos para el establecimiento de Bosques Locales y condiciones para su administración", en su artículo 6.1 ratificando que la finalidad de los bosques locales puede ser cualquiera de las 4 señaladas en el artículo 103 del reglamento de la ley forestal.

Como se aprecia, aunque la ley hace mención al aprovechamiento de los servicios ecosistémicos, luego cierra toda posibilidad de ser considerados como finalidad del bosque. Esta restricción no recoge otras funciones productivas indirectas de los bosques, vitales para el desarrollo y la economía locales. Los bosques cumplen diversas funciones de acuerdo a la realidad ambiental y social donde se hallan, y su preservación y gestión deben responder a esa realidad y necesidad social y económica. Así regiones como San Martín, Huánuco y Pasco por citar algunas tienen bosques cuyas funciones están más ligadas a los servicios ecosistémicos que hacen posible la producción agropecuaria y calidad de vida de la población local; y a los productos no maderables de consumo local (medicinales, madera redonda, etc.).

El aseguramiento del agua que hace posible la producción agroforestal, pecuaria y de consumo humano directo en muchos casos depende de estos bosques, a menudo de poca extensión (menores a 1000 hectáreas), por lo que su gestión para un beneficio local es fundamental, siendo los servicios ecosistémicos la finalidad principal, sin excluir otros usos.

Por los motivos expresados (barreras para el establecimiento y la administración del bosque, y limitaciones en su finalidad u objetivos), la normativa vigente no ha logrado su propósito con respecto a los pobladores locales y pequeños extractores forestales: fortalecer la gobernanza forestal, reducir la ilegalidad y mejorar los medios de vida sostenibles en este grupo de actores, generando un mecanismo eficiente para insertarlos formalmente en la cadena de valor de la madera.

Para superar esta situación, se hace necesario introducir mejoras en la normatividad forestal actual:

Edificio José Sánchez Carrión
Jr. Azángaro 468, oficina 517 – Lima - 1
01– 311-7777 anexo - 7140

1. La transferencia de la competencia de establecimiento de bosques locales del Serfor hacia las ARF permitirá agilizar el proceso, sin perder rigurosidad en la evaluación de solicitudes, en las cuales el Serfor seguirá participando como parte del Comité Técnico, como lo señala el artículo 104 del reglamento de la LFFS 29763. Esta medida será acompañada de mejoras al proceso de evaluación de las solicitudes de bosques locales para las que no se requiere cambio normativo.
2. Ampliar a las asociaciones de pequeños extractores constituidos y registrados formalmente como personas jurídicas, como administradores de los bosques locales. Actualmente, esta función es exclusiva de los gobiernos locales, lo que dificulta y encarece la gestión del bosque. Con esta medida se busca que la responsabilidad por la gestión del bosque pueda ser directamente de los usuarios del bosque, como ocurre con las concesiones forestales, predios privados y cesiones en uso.
3. Incluir la provisión de servicios ecosistémicos con impacto directo sobre los medios de vida de las poblaciones locales beneficiarias de los bosques locales, dentro de la finalidad de los bosques locales.

En este sentido, en aras de superar esta situación, se requiere la modificación de los artículos 19, 20, 28 y 30 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Estas modificaciones permitirán atender y formalizar la actividad extractiva forestal de baja escala tanto de las poblaciones rurales como de los pequeños extractores forestales que operan en bosques de dominio público, dinamizando la economía local y regional, dándole valor al bosque y reduciendo el riesgo de tala ilegal y desbosque, especialmente en un contexto en el que los cultivos ilícitos están en aumento sobre tierras forestales.

1.3.2 Necesidad de modificar el artículo 70 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre

Las especies de ciclo corto, que crecen densamente en las extensas playas de los ríos amazónicos (como la "bolaina" y el "palo balsa" o "topa"), en ocasiones son arrastradas por la creciente de los ríos en época de lluvias. Para el poblador local esto es una oportunidad perdida. La extracción y venta de esta madera es para él un recurso a disposición casi constante y de capitalización rápida. Sin embargo, está impedido de extraerla formalmente porque esas áreas no son sujeto de título habilitante alguno. Por esto la aprovecha informalmente y la comercializa por debajo de su precio de mercado reduciéndole rentabilidad.

En la Amazonia peruana, gran parte de los pequeños propietarios elaboran productos madereros, ya sea para uso propio o para la venta, a fin de contribuir a sus medios de vida. Sin embargo, el marco legal no facilita la comercialización de estos productos. Si el alivio de la pobreza es una prioridad nacional, entonces es necesario promover – y no desalentar – oportunidades económicas vinculadas a las actividades productivas desarrolladas por pobladores económicamente vulnerables (Putzel et al; 2014)[9]

En otro orden de motivos, Sabogal (USAID-ProBosques, 2021[10]) señala:

> ***"Bosques inundables o ribereños*** *son una tipología de bosques que se desarrollan en unidades fisiográficas de terrazas bajas, media y en algunas ocasiones altas, que en determinadas épocas del año se cubren por el agua de las lluvias o crecientes de los ríos, sobre todo en selva.*
>
> *En relación a los bosques inundables, se tiene como tema por resolver la competencia por la faja marginal que recae en la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y en la Marina de Guerra del Perú. La competencia del ANA se da porque en épocas de crecida estos bosques se inundan; sin embargo, hay que tener en cuenta que no se utiliza el recurso agua, salvo como vía para transportar madera u otros productos forestales, lo cual se realiza en toda la Amazonía tanto en época de creciente como en bajío.*
>
> *Sobre el tema de competencias, la Marina de Guerra del Perú tiene en su TUPA las condiciones en que se autoriza el establecimiento de unidades de producción en las riberas de los ríos que, para el caso forestal, sería para establecer puntos de acopio temporal o plantas portátiles de transformación de la madera."*

Ante la falta de claridad se justifica la modificación del artículo 70 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre para hacer explicita la posibilidad de autorizar la extracción de las especies maderables de rápido crecimiento (ciclo corto) a baja escala en bosques ribereños, así como adecuar el reglamento de la referida ley definiendo con precisión los mecanismos mediante los cuales la población local y pequeños extractores habituales puedan acceder al recurso forestal. Esta medida, adicionalmente, contribuye

---

[9] *Putzel, Louis; Cronkleton, Peter; Larson, Anne; Pinedo-Vásquez, Miguel; Salazar, Omar y Robin Sears. 2014. Producción y comercialización de bolaina (Guazuma crinita), una especie amazónica de rápido crecimiento. CIFOR. Brief No. 25, octubre 2013.*

[10] *Proyecto USAID Pro-Bosques (2019), Evaluación e Identificación de Modelos de Gestión Factibles y Sostenibles para Bosques Locales, Serie Contribuciones Técnicas N° 01. Lima, Perú. 68 p.*

Edificio José Sánchez Carrión
Jr. Azángaro 468, oficina 517 – Lima - 1
01– 311-7777 anexo - 7140

a mejorar la gobernanza, la inclusión y la legalidad en el sector forestal;

Tabla 2

COMPARATIVO ENTRE LA NORMATIVA VIGENTE Y LA PROPUESTA DE MODIFICACION

LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE	PROPUESTA DE MODIFICACION DE LOS ARTICULO 19, 20, 28, 30 Y 70
Artículo 19. Competencia regional forestal y de fauna silvestre	**Artículo 19. Competencia regional forestal y de fauna silvestre**
El gobierno regional es la autoridad regional forestal y de fauna silvestre.	El gobierno regional es la autoridad regional forestal y de fauna silvestre.
Tiene las siguientes funciones en materia forestal y de fauna silvestre, dentro de su jurisdicción y en concordancia con la política nacional forestal y de fauna silvestre, la presente Ley, su reglamento y los lineamientos nacionales aprobados por el Serfor:	Tiene las siguientes funciones en materia forestal y de fauna silvestre, dentro de su jurisdicción y en concordancia con la política nacional forestal y de fauna silvestre, la presente Ley, su reglamento y los lineamientos nacionales aprobados por el *Serfor*:
a. Planificar, promover, administrar, controlar y fiscalizar el uso sostenible, conservación y protección de la flora y la fauna silvestre.	a. Planificar, promover, administrar, controlar y fiscalizar el uso sostenible, conservación y protección de la flora y la fauna silvestre.
b. Diseñar, ejecutar, supervisar y evaluar los planes y políticas forestales y de fauna silvestre regionales.	b. Diseñar, ejecutar, supervisar y evaluar los planes y políticas forestales y de fauna silvestre regionales.
c. Promover y establecer mecanismos permanentes de participación ciudadana para la gestión forestal y de fauna silvestre a nivel regional, en coordinación con los gobiernos locales.	c. Promover y establecer mecanismos permanentes de participación ciudadana para la gestión forestal y de fauna silvestre a nivel regional, en coordinación con los gobiernos locales.
d. Promover la competitividad de los productores forestales en términos de asociatividad, producción, acceso al financiamiento, transformación y comercialización.	d. Promover la competitividad de los productores forestales en términos de asociatividad, producción, acceso al financiamiento, transformación y comercialización.
e. Promover y coordinar el desarrollo de capacidades de los actores del sector forestal en su jurisdicción para elevar los niveles de competitividad de la producción nacional y el uso sostenible del patrimonio	e. Promover y coordinar el desarrollo de capacidades de los actores del sector forestal en su jurisdicción para elevar los niveles de competitividad de la producción nacional y el uso sostenible del patrimonio

Edificio José Sánchez Carrión
Jr. Azángaro 468, oficina 517 – Lima - 1
01– 311-7777 anexo - 7140

forestal y de fauna silvestre de la Nación. f. Diseñar y ejecutar un plan de asistencia técnica y asesoramiento a los pequeños productores y comunidades nativas y campesinas en su jurisdicción.	forestal y de fauna silvestre de la Nación. ***f. <u>Establecer los Bosques Locales</u>***, diseñar y ejecutar un plan de asistencia técnica y asesoramiento a los pequeños extractores y comunidades nativas y campesinas en su jurisdicción.
Artículo 20. Competencia en materia forestal y de fauna silvestre de los gobiernos locales ubicados en zonas rurales En el marco de lo dispuesto en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y respetando las competencias de los gobiernos regionales y demás entidades públicas, las municipalidades ubicadas en zonas rurales promueven el uso sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre a través de la administración y el uso de los bosques locales establecidos por el Serfor a su solicitud, entre otros mecanismos previstos en dicha ley orgánica. Los gobiernos locales apoyan en el control y vigilancia forestal y de fauna silvestre. Asimismo, promueven y establecen mecanismos permanentes de participación ciudadana para la gestión forestal y de fauna silvestre a nivel local, en el marco de los planes y políticas forestales y de fauna silvestre nacional y regional.	**Artículo 20. Competencia en materia forestal y de fauna silvestre de los gobiernos locales ubicados en zonas rurales** En el marco de lo dispuesto en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y respetando las competencias de los gobiernos regionales y demás entidades públicas, las municipalidades ubicadas en zonas rurales promueven el uso sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre a través ***<u>de la gestión y el uso de los bosques locales establecidos en su jurisdicción por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre a su solicitud, en beneficio de los pobladores locales y/o pequeños extractores forestales habituales de su jurisdicción</u>***, entre otros mecanismos previstos en dicha ley orgánica. Los gobiernos locales apoyan en el control y vigilancia forestal y de fauna silvestre. Asimismo, promueven y establecen mecanismos permanentes de participación ciudadana para la gestión forestal y de fauna silvestre a nivel local, en el marco de los planes y políticas forestales y de fauna silvestre nacional y regional.
Artículo 28. Unidades de ordenamiento forestal Las unidades de ordenamiento forestal son instrumentos de gestión territorial para el acceso ordenado a los recursos forestales, que establece el Serfor en coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales, teniendo en cuenta las políticas de ordenamiento territorial y la zonificación regional y local. Las áreas naturales protegidas son parte del ordenamiento forestal; sin perjuicio de ello, su	**Artículo 28. Unidades de ordenamiento forestal** Las unidades de ordenamiento forestal son instrumentos de gestión territorial para el acceso ordenado a los recursos forestales, que establece el *Serfor* en coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales, teniendo en cuenta las políticas de ordenamiento territorial y la zonificación regional y local. Las áreas naturales protegidas son parte del ordenamiento forestal; sin perjuicio de ello, su

Edificio José Sánchez Carrión
Jr. Azángaro 468, oficina 517 – Lima - 1
01– 311-7777 anexo - 7140

establecimiento y gestión se rige por sus propias normas. Tanto las unidades de ordenamiento forestal como los títulos habilitantes se inscriben en el catastro nacional forestal y, en lo que corresponda, ante la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp), de acuerdo a lo que establece el reglamento de la presente Ley. Las unidades de ordenamiento forestal son las siguientes: a) Bosques de producción permanente, que se establecen mediante resolución ministerial del Ministerio de Agricultura. b) Bosques locales, que se establecen mediante resolución ejecutiva del Serfor. c) Bosques en reserva, que se declaran mediante resolución ejecutiva del Serfor. d) Bosques protectores, que se declaran mediante resolución ejecutiva del Serfor. e) Bosques en tierras de comunidades campesinas y nativas, que se reconocen por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre. f) Bosques en predios privados, que se reconocen por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre. Forman también parte del ordenamiento forestal los derechos de aprovechamiento otorgados por la autoridad competente, en el interior o fuera de las citadas unidades de ordenamiento forestal.	establecimiento y gestión se rige por sus propias normas. Tanto las unidades de ordenamiento forestal como los títulos habilitantes se inscriben en el catastro nacional forestal y, en lo que corresponda, ante la Superintendencia Nacional de los Registros Público*s* (Sunarp), de acuerdo con lo que establece el reglamento de la presente Ley. Las unidades de ordenamiento forestal son las siguientes: a) Bosques de producción permanente, que se establecen mediante resolución ministerial del Ministerio de Agricultura. b) Bosques locales, que se establecen mediante resolución *de la* ***autoridad regional forestal y de fauna silvestre.*** c) Bosques en reserva, que se declaran mediante resolución ejecutiva del *Serfor.* d) Bosques protectores, que se declaran mediante resolución ejecutiva del *Serfor* e) Bosques en tierras de comunidades campesinas y nativas, que se reconocen por la *autoridad regional forestal y de fauna silvestre* f) Bosques en predios privados, que se reconocen por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre Forman también parte del ordenamiento forestal los derechos de aprovechamiento otorgados por la autoridad competente, en el interior o fuera de las citadas unidades de ordenamiento forestal.
Artículo 30. Bosques locales Los bosques locales son los destinados a posibilitar el acceso legal y ordenado de los pobladores locales al aprovechamiento sostenible con fines comerciales de bienes y servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre.	**Artículo 30. Bosques Locales** Los bosques locales son los destinados a posibilitar el acceso legal y ordenado de los pobladores locales ***y pequeños productores forestales habituales organizados y legalmente constituidos,*** al aprovechamiento sostenible con fines comerciales de bienes y servicios de los

	ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, ***o para la provisión de servicios ecosistémicos claves para el sostenimiento de los medios de vida de las poblaciones locales aledañas al bosque***.
Pueden, de acuerdo a la categoría del sitio, destinarse al aprovechamiento maderable, de productos no maderables y de fauna silvestre, o a sistemas silvopastoriles, bajo planes de manejo aprobados por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, cuya aplicación la supervisa el Osinfor. Su superficie se adecua a los objetivos de manejo del sitio y a la demanda de los usuarios para asegurar su sostenibilidad, y se determina mediante estudio técnico aprobado por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre.	Pueden, de acuerdo con la categoría del sitio, destinarse al aprovechamiento maderable, de productos no maderables y de fauna silvestre, de sistemas silvopastoriles ***y a la provisión de servicios ecosistémicos***; bajo planes de manejo aprobados por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, cuya aplicación la supervisa el Osinfor. Su superficie se adecua a los objetivos de manejo del sitio, a la demanda de los usuarios***, así como a la capacidad operativa y financiera de estos que aseguren su viabilidad;*** y se determina mediante estudio técnico aprobado por la ***autoridad regional forestal y de fauna silvestre***.
El Serfor establece bosques locales a requerimiento de las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre o de gobiernos locales, en cualquier categoría de zonificación u ordenamiento forestal en tierras bajo dominio público, incluyendo los bosques de producción permanente. Este artículo se aplica sin perjuicio de lo establecido por el numeral 2.9 del artículo 73 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.	***La autoridad regional forestal y de fauna silvestre*** establece bosques locales a requerimiento y solicitud de los Gobiernos locales, ***a solicitud directa de los pequeños extractores forestales habituales organizados y constituidos como persona jurídica, o de oficio (por iniciativa propia de la autoridad regional), por el plazo hasta de 40 años renovables*** en cualquier categoría de zonificación u ordenamiento forestal en tierras bajo dominio público, incluyendo los bosques de producción permanente. ***Se permite que dos o más Bosques Locales puedan presentar un Plan de Manejo Forestal consolidado.***
El procedimiento y las condiciones para la gestión de los bosques locales, en sus diversos objetivos de manejo, lo establece el reglamento de la presente Ley.	El procedimiento y las condiciones para la gestión de los bosques locales, en sus diversos objetivos de manejo, lo establece el reglamento de la presente Ley.
Artículo 70. Autorizaciones para extracción de plantas medicinales y	**Artículo 70. Autorizaciones para extracción de plantas medicinales y**

Edificio José Sánchez Carrión
Jr. Azángaro 468, oficina 517 – Lima - 1
01– 311-7777 anexo - 7140

vegetación acuática emergente y ribereña La autoridad regional forestal y de fauna silvestre otorga autorización, hasta por cinco años renovables, para la extracción con fines comerciales de plantas medicinales y vegetación acuática emergente en bosques y otros ecosistemas de vegetación silvestre, fuera de áreas con títulos habilitantes vigentes. En tierras privadas, solo se autoriza la extracción al titular o al tercero acreditado por aquel. Para el otorgamiento de autorizaciones a las comunidades nativas o comunidades campesinas, se requiere el acuerdo de la asamblea comunal conforme a su estatuto, de manera previa a la emisión de la autorización.	**vegetación acuática emergente y ribereña** La autoridad regional forestal y de fauna silvestre otorga autorización, hasta por cinco años renovables, para la extracción con fines comerciales de plantas medicinales, vegetación acuática emergente ***y especies forestales maderables de rápido crecimiento (con madurez sexual menor a 15 años) presentes en bosques ribereños*** y otros ecosistemas de vegetación silvestre, fuera de áreas con títulos habilitantes vigentes. En tierras privadas, solo se autoriza la extracción al titular o al tercero acreditado por aquel. Para el otorgamiento de autorizaciones a las comunidades nativas o comunidades campesinas, se requiere el acuerdo de la asamblea comunal conforme a su estatuto, de manera previa a la emisión de la autorización.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA PROPUESTA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La presente iniciativa legislativa modificará la Ley Forestal y de Fauna Silvestre en sus artículos 19, 20, 28, 30 y 70 para viabilizar el acceso real y regulado de Pequeños extractores forestales a los recursos forestales de la amazonia peruana, brindándoles con ello, la oportunidad de un acceso legal y ordenado al bosque para fines comerciales, mejorando la actual legislación forestal y de fauna silvestre y contribuyendo tanto a la dinamización y formalización de las economías locales, como a mejorar la gobernanza sobre los recursos forestales.

Cabe indicar que esta propuesta se encuentra amparada constitucionalmente conforme a los alcances del artículo 66 de la Constitución Política del Perú, la cual establece que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación y el Estado es soberano en su aprovechamiento. Por Ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares.

En ese mismo tenor tiene conformidad con los artículos 67 y 68 de la misma norma legal, se precisa que es labor del Estado promover el uso sostenible de los recursos

Edificio José Sánchez Carrión
Jr. Azángaro 468, oficina 517 – Lima - 1
01– 311-7777 anexo - 7140

naturales y la conservación de la diversidad biológica, entre otros.

III. ANALISIS COSTO – BENEFICIO

El impacto de la presente iniciativa legislativa resulta favorable en la medida que, sin generar gasto adicional alguno al erario nacional, se viabilizará el acceso formal y regulado de los pequeños extractores habituales y poblaciones locales a los bosques de la amazonia peruana, dinamizará las economías locales en las zonas de producción y fortalecerá la custodia y protección del patrimonio forestal nacional para frenar la invasión y destrucción de estos bosques a consecuencia del cambio de uso del suelo y otras actividades antrópicas en la amazonia peruana.

Los pequeños extractores habituales del bosque están constituidos por personas que, individualmente o agrupadas, se dedican a la extracción forestal en bosques naturales mediante sistemas de baja intensidad.

De acuerdo a los datos del INEI (2017) la población rural de los departamentos de Loreto, San Martín, Ucayali y Madre de Dios suman casi 670 mil habitantes, y de acuerdo a al estudio realizado por el Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR), el 60% de los pequeños productores rurales de la amazonía tienen a la actividad extractiva forestal como su segunda fuente de ingresos económicos. Esto muestra la importancia de asegurar un acceso legal y ordenado al bosque para los pequeños extractores habituales y las poblaciones locales.

En el caso de la región Ucayali, solo en la provincia de Coronel Portillo, un estudio impulsado por el proyecto USAID– Perú Bosques del 2014 hallo 70 pequeños aserraderos que se abastecían de madera a partir de un número mucho mayor e indeterminado de pequeños extractores que llevan en venta pequeñas cantidades de madera rolliza usualmente proveniente de bosques ribereños.

Con respecto a la implementación de la norma, actualmente, aparte de los 13 BB.LL. ya establecidos, existen en la Región San Martín 12 solicitudes adicionales, 4 más en Ucayali y otras 13 solicitudes en Loreto[11]. Sin embargo, un número mucho mayor de

[11] *Estas 29 iniciativas se encuentran observadas por diversas causas, pero en la mayoría de casos los gobiernos locales no cuentan con los recursos económicos ni técnicos para asumir el proceso de levantamiento de observaciones.*

Edificio José Sánchez Carrión
Jr. Azángaro 468, oficina 517 – Lima - 1
01– 311-7777 anexo - 7140

familias y pequeños madereros no solicitan un Bosque Local debido a lo lento del proceso, la falta de participación de los gobiernos locales o la falta de recursos técnicos y económicos para elaborar un expediente técnico.

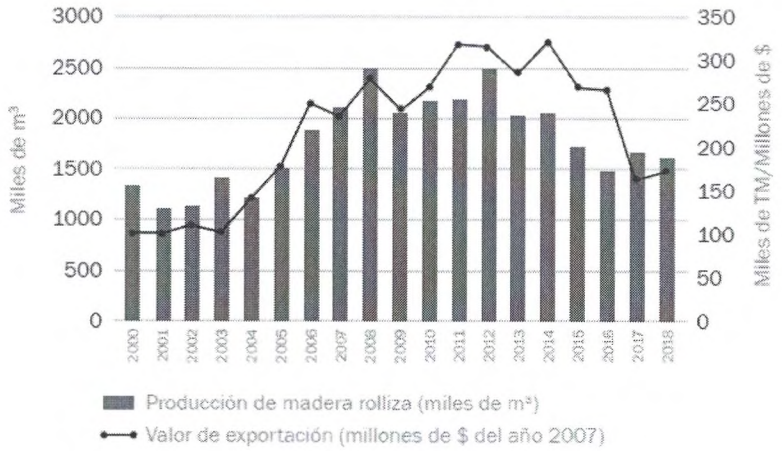
En este sentido, los beneficiarios directos del perfeccionamiento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, serán las familias y pequeños extractores habituales del bosque (pequeños madereros) en 29 iniciativas actuales y un número indeterminado adicional en el corto plazo.

En cuanto a los impactos económicos y sociales, el establecimiento de bosques locales permitirá formalizar la actividad extractiva forestal que actualmente existe pero que, por las barreras de acceso legal al recurso forestal, actualmente se mueven en la informalidad, con la afectación a la institucionalidad que eso conlleva. La formalización de la producción de pequeña escala tendrá un impacto positivo en la población local tanto por el aspecto económico como por la mejora de la institucionalidad y gobernanza, así como en la recaudación fiscal por concepto de derechos de aprovechamiento. En un contexto donde el aporte del sector forestal a la economía viene reduciéndose progresivamente, la facilitación del acceso legal y ordenado contribuirá a recuperar la producción y reactivar la economía.

Edificio José Sánchez Carrión
Jr. Azángaro 468, oficina 517 – Lima - 1
01– 311-7777 anexo - 7140

Gráfico 1

PRODUCCION Y EXPORTACIONES DE PRODUCTOS DE MADERA DESDE EL AÑO 2000 AL AÑO 2018



Fuente: Serfor, INEI, 2021. Cuenta de bosques del Perú.

Por el lado del aprovechamiento de las especies maderables de rápido crecimiento, presentes en los bosques ribereños, representa una oportunidad de capitalización dinamización de las economías locales muy importante: en el año 2017, según el estudio de línea de base de suministro de madera para ese año (USAID-Pro-Bosques 2019), se movilizaron más de 170 mil metros cúbicos de las cinco especies más representativas de los bosques ribereños solo en Ucayali, el 10% de toda la madera de bosques amazónicos movilizada a nivel nacional y, más recientemente, en el 2020, se movilizaron por la vía formal más de 54 mil metros cúbicos solo en Ucayali. Una parte importante de estos volúmenes proviene de bosques ribereños sobre los que no hay autorización formal, y que para su comercialización requieren mecanismos ilegales (adulteración de guías de transporte o similar) aumentando los costos (pago de coimas) y reduciendo su precio al ser una madera de mayor riesgo.

La formalización del aprovechamiento de las maderas de rápido crecimiento de bosques ribereños transparentará la producción forestal a nivel local, dejará mejores ganancias a las familias usuarias del bosque y mejorará la institucionalidad y gobernabilidad del sector forestal.

En el aspecto ambiental, las áreas de bosque que cuentan con un título habilitante

Edificio José Sánchez Carrión
Jr. Azángaro 468, oficina 517 – Lima - 1
01– 311-7777 anexo - 7140

(concesión forestal, contrato de cesión en uso, premiso de aprovechamiento) o cuentan con una categoría específica (Área natural protegida, Bosque de Producción Permanente, etc). presentan tasas de deforestación significativamente menor que las áreas que no cuentan con ninguna de estas categorías: las áreas de bosque sin derechos definidos ni asignados (MINAM, 2021. Memoria institucional del Programa Bosques).

En este sentido, el establecimiento de bosques y de permisos para el aprovechamiento de especies maderables de rápido crecimiento en bosques ribereños, al otorgar derechos y obligaciones sobre el bosque a actores específicos, identificados y con capacidad de rendición de cuentas, contribuirá a cerrar las brechas de asignación de derechos sobre el bosque que reduzca la deforestación y tala ilegal, aportando en la conservación del medio ambiente.

Finalmente, puesto que el establecimiento de los bosques locales como título habilitante en favor de una asociación de productores o de un gobierno local se realiza por un periodo de hasta 40 años, el impacto positivo de la propuesta legislativa se manifestará progresivamente en el tiempo y tendrá una duración de largo plazo.

IV. RELACION CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLITICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación con el Acuerdo Nacional y la agenda legislativa para el periodo anual de sesiones 2022 – 2023, aprobada el 21 de octubre de 2022, mediante Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-2023-CR, respecto a la Política de Estado 19, en cuanto al Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental.

Edificio José Sánchez Carrión
Jr. Azángaro 468, oficina 517 – Lima - 1
01– 311-7777 anexo - 7140