

LA PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN EL PERÚ

VERÓNICA VIOLETA ROJAS MONTES

SUMARIO: I. PROBLEMÁTICA FORESTAL EN EL PERÚ.– II. LOS RECURSOS FORESTALES COMO PARTE DEL CONCEPTO JURÍDICO DE AMBIENTE EN LA LEGISLACIÓN PERUANA: CONSTITUCIÓN Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.– III. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LAS TÉCNICAS ADMINISTRATIVAS PARA LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE: LA CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA.– IV. TÍTULOS HABILITANTES PARA LA EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES.– V. PLANES DE MANEJO: GENERAL Y OPERATIVO.– VI. CONCLUSIONES.

RESUMEN: Este artículo provee una visión panorámica de las políticas públicas para solucionar la problemática forestal en el Perú. De otro lado, analiza los fundamentos constitucionales de la protección del ambiente y sus recursos forestales. Por último, explica los títulos habilitantes y los planes de manejo ambiental que son requeridos por la legislación forestal.

Palabras clave: recursos forestales; ley forestal; ambiente; títulos habilitantes; plan de manejo; instrumentos de gestión ambiental; fiscalización.

Abstract: The following article provides an overview of the environmental policies in Peru in order to solve the central issues of forestry management. Furthermore, it explains the constitutional basis for the protection of the environment and its forest resources. According to the forest regulations, this paper also describes the classes of forest concessions and the environmental management plans (environmental licensing) that are required.

Key words: forest resources; forestry law; forestry regulation; environment; environmental protection; forest concessions; management plans; management environmental instruments.

I. PROBLEMÁTICA FORESTAL EN EL PERÚ

Los bosques son ecosistemas arbóreos complejos que integran factores biológicos y bioclimáticos que permiten el desarrollo de numerosas formas de vida y proveen bienes y servicios necesarios para la vida y el desarrollo de

las civilizaciones (1). En el caso peruano, la superficie forestal representa más de la mitad del territorio nacional (2).

En ese sentido, tenemos que la mayor extensión del territorio nacional representa un espacio en el que se desarrollan y proveen gran cantidad de especies y servicios ambientales para la vida de la población peruana y del mundo, por lo que corresponden puntualizar los problemas por los que atraviesan nuestros bosques.

El Plan Nacional de Acción Ambiental, la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y la Política Nacional Agraria han identificado los problemas principales que enfrentan los recursos forestales y se han planteado medidas concretas para solucionarlos en pro de una protección de los bosques y el manejo sostenible de los mismos; siendo los más resaltantes la mala gestión de los recursos forestales —mal uso y aprovechamiento de los recursos forestales—, la deforestación y degradación ambiental —por factores como el cambio climático, por ejemplo (3).

A pesar de que la mayor parte de la extensión del territorio peruano está cubierta por bosques, la actividad forestal no contribuye en forma significativa a la economía del país, dado que esta logra alcanzar sólo el 1.1% del PBI nacional. Tenemos que, al 2014, se identifican 16.8 millones de hectáreas de bosques de producción permanente, que pueden ser destinadas a la producción forestal mediante concesiones. De esta extensión, la superficie de concesiones operativas bajo planes de manejo llega a 4,3 millones de hectáreas y las comunidades nativas poseen cerca de 13 millones de hectáreas de bosques bajo dominio, de las cuales una parte es aprovechada comercialmente junto con inversionistas privados empresarios, y son la segunda fuente más importante de producción de maderas amazónicas, después de las concesiones (4).

(1) Plan Nacional de Acción Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2011-MINAM del 9 de julio del 2011.

(2) Política Nacional Agraria, aprobada por Decreto Supremo N° 002-2016-MINAGRI del 18 de marzo del 2016.

(3) PÉREZ VILLACORTA, Rosario del Pilar. 2014. *Estructura de las redes de corrupción en el proceso de extracción y comercialización de madera extraída de concesiones forestales otorgadas en la provincia de Coronel Portillo, región Ucayali, entre los años 2008 y 2011*. Tesis para optar el Grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno Mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. Lima: PUCP, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Disponible en: http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5633/PEREZ_VILLACORTA_ROSARIO_DEL_PILAR_ESTRUCTURA.pdf?sequence=1 Fecha de consulta: 23 de enero de 2018.

(4) Política Nacional Agraria, aprobada por Decreto Supremo N° 002-2016-MINAGRI del 18 de marzo del 2016.

Sin embargo, en el contexto de uso de los recursos forestales dentro del territorio peruano, existen usos negativos que coadyuvan a que estos recursos sufran impactos ambientales negativos, tales como (5):

- El cambio de uso del suelo, como consecuencia de la tala y quema de los bosques. Esto debido principalmente a la agricultura migratoria desde los Andes, lo cual genera un promedio de cincuenta y siete (57) millones de toneladas de CO₂.
- La quema de la cubierta vegetal natural de los bosques, lo cual una cantidad importante de emisiones de gases de efecto invernadero.
- El escaso fomento de los cultivos forestales en las tierras degradadas y de aptitud forestal, lo cual causa una falta de compensación de la extensión del talado de bosques y no permite el potenciamiento de sumideros de carbono ni el incremento del stock de carbono forestal.
- La minería de oro ilegal u otros cultivos ilegales, como la hoja de coca.
- El limitado conocimiento del valor de los bosques como ecosistema que brinda bienes y servicios ambientales, debido a la inadecuada educación en la población en conciencia ambiental y forestal.

En el mismo sentido y partiendo de las mismas causas, el territorio peruano es víctima de una creciente deforestación, especialmente la pérdida de bosque primario, por diversas actividades humanas tales como la agricultura migratoria que parte de un mal uso del territorio, los procesos extractivos de recursos naturales informales como la expansión del cultivo ilegal de coca en espacios de selva alta, entre otros.

De esta manera, una mala gestión forestal en cuanto al uso de suelos y, considerando que esta promueve la deforestación forestal, trae como consecuencia la degradación forestal, que es uno de los factores más trascendentales si hablamos de la problemática forestal y cambio climático.

Adicionalmente a ello, el Perú es un país vulnerable al cambio climático, los impactos negativos generados por las actividades humanas en el ambiente motivan la pérdida de bosques o recursos naturales e impiden que hagamos frente a los gases de efecto invernadero, sino que por el contrario, los generemos, tal como se ha señalado. Un ambiente degradado no puede hacerle frente a las consecuencias del cambio climático, dado que ve reducidos los beneficios de sus recursos naturales.

La adaptación al cambio climático es un asunto de inminente prioridad para el país en su camino al desarrollo sostenible, por lo que la gestión eficiente de los bosques es de alta prioridad para un país como el Perú.

(5) *Ibidem.*

Los bosques conservan la diversidad biológica, aseguran flujos regulares de agua, contribuyen a la regulación hídrica y conservación de suelos, capturan y almacenan dióxido de carbono, entre otros que ayudan considerablemente a mitigar el cambio climático.

Por lo tanto, el Estado peruano ha creado herramientas de gestión de recursos naturales y políticas ambientales, a fin de responder a la preocupación nacional e internacional por la conservación de bosques, usos de suelos, comercio de madera, deforestación y todos aquellos actores que dependen de los recursos forestales, toda vez que los recursos forestales prestan servicios tanto para el ambiente como para la población, por ende, para beneficio del país.

La Política Nacional Ambiental indica que contamos con el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático que tiene como objetivo conservar cincuenta y cuatro (54) millones de hectáreas de bosques tropicales tanto amazónicos como secos, lo que constituye una contribución del Perú a la mitigación frente al cambio climático y al desarrollo sostenible.

Además de ello, la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre señala que tiene como objetivo general contribuir con el desarrollo sostenible del país, a través de una adecuada gestión del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, que asegure su aprovechamiento sostenible, conservación, protección e incremento, para la provisión de bienes y servicios de los ecosistemas forestales, otros ecosistemas de vegetación silvestre y de la fauna silvestre, en armonía con el interés social, cultural, económico y ambiental de la Nación.

Esta Política es de obligatorio cumplimiento para el gobierno nacional, regional y local y se estructura en base a cinco ejes temáticos esenciales para la gestión del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, como son:

- Eje de Política 1. Institucionalidad y Gobernanza
- Eje de Política 2. Sostenibilidad
- Eje de Política 3. Competitividad
- Eje de Política 4. Inclusión Social e Interculturalidad
- Eje de Política 5. Conocimientos, Ciencia y Tecnología

Por último, la Política Nacional Agraria tiene como objetivo lograr el incremento sostenido de los ingresos y medios de vida de los productores y productoras agrarios, priorizando la agricultura familiar sobre la base de mayores capacidades y activos más productivos, y con un uso sostenible de los recursos agrarios en el marco de procesos de creciente inclusión social y económica de la población rural, contribuyendo a la seguridad alimentaria y nutricional. De esta manera, se centra en los siguientes ejes:

1. Manejo Sostenible de Agua y Suelos.
2. Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre.
3. Seguridad Jurídica sobre la tierra.
4. Infraestructura y tecnificación del riego.
5. Financiamiento y seguro agrario.
6. Innovación y tecnificación agraria.
7. Gestión de Riesgo de Desastres en el sector agrario.
8. Desarrollo de capacidades.
9. Reconversión productiva y diversificación.
10. Acceso a mercados.
11. Sanidad Agraria e Inocuidad Agroalimentaria.
12. Desarrollo Institucional.

Es importante puntualizar que Eje N° 2 del desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre busca mejorar las condiciones para el desarrollo de actividades de manejo, aprovechamiento, transformación y comercio forestal, así como el aprovechamiento de la fauna silvestre y la biodiversidad, con rentabilidad y sostenibilidad socioambiental y territorial.

Importa destacar que la incidencia del sector forestal en el cambio climático es del 41%, pero también es la principal fuente con capacidad de mitigación por la captura del CO₂ que realiza con sus servicios ambientales.

En conclusión, el Estado peruano pretende abordar la problemática forestal expuesta, como parte del ambiente, desde el desarrollo de los ejes temáticos que forma parte de las políticas ambientales descritas, con la finalidad de combatir los efectos negativos de la mala gestión forestal, la deforestación y degradación de los bosques, afectación del cambio climático, y el impacto de estos en la población, así como promover una educación en materia forestal que impulse a la población a generar una conciencia de cuidado, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales. A continuación, presentaremos las características jurídicas de ello.

II. LOS RECURSOS FORESTALES COMO PARTE DEL CONCEPTO JURÍDICO DE AMBIENTE EN LA LEGISLACIÓN PERUANA: CONSTITUCIÓN Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los recursos naturales son bienes de dominio público y desde el origen de la legislación ambiental peruana en la década de los noventa del siglo pasado, siempre han sido considerados parte integrante del ambiente, bajo un enfoque sistémico.

El Código de Medio Ambiente de 1990 (derogado desde el año 2005) textualmente disponía lo siguiente:

«MEDIO AMBIENTE COMO PATRIMONIO COMUN DE LA NACION.

II. El medio ambiente y los recursos naturales constituyen patrimonio común de la Nación. Su protección y conservación son de interés social y pueden ser invocados como causa de necesidad y utilidad públicas.

CONSERVACION Y APROVECHAMIENTO RECURSOS NATURALES.

XI. El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, la preservación de la diversidad genética y la utilización sostenida de las especies, de los ecosistemas y de los recursos naturales renovables en general, es de carácter obligatorio.

La utilización de los recursos naturales no renovables debe efectuarse en condiciones racionales y compatibles con la capacidad de depuración o recuperación del ambiente y de regeneración de dichos recursos».

Posteriormente, en 1993 nuestra vigente Carta Fundamental, reconoce al ambiente como el derecho fundamental de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida (Art. 2, Num. 22), respecto de lo cual el desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional ha tenido una línea clara acorde al enfoque sistémico ambiental. Según el máximo intérprete de la Constitución, el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos). Asimismo, se indica que el ambiente incluye a los elementos bióticos y abióticos que interactúan en un espacio y tiempo determinado (6).

«17. (...) Desde la perspectiva constitucional, y a efectos de su protección, se hace referencia, de modo general, al medio ambiente como el lugar donde el hombre y los seres vivos se desenvuelven. En dicha definición se incluye «(...) tanto el entorno globalmente considerado —espacios naturales y recursos que forman parte de la naturaleza: aire, agua, suelo, flora, fauna— como el entorno urbano»; además, el medio ambiente, así entendido, implica las interrelaciones que entre ellos se producen: clima, paisaje, ecosistema, entre otros.

Una vez precisado el concepto de medio ambiente, debemos referirnos al derecho en sí. Nuestra Constitución ha elevado al nivel de fundamental dicho derecho; siendo ello así, el Estado tiene el deber de efectivizar su plena vigencia, así como prever los mecanismos de su garantía y defensa en caso de transgresión.

El contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está determinado por los siguientes elementos, a saber: 1) el derecho a gozar de ese medio ambiente y 2) el derecho a que ese medio ambiente se preserve.

(6) Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI del 1° de abril de 2005, que declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley N° 28258, Ley de Regalías Mineras.

En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1º de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

Pero también el derecho en análisis se concretiza en el derecho a que el medio ambiente se preserve. El derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. A juicio de este Tribunal, tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente.

18. En cuanto al vínculo existente entre la producción económica y el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, se materializa en función a los principios siguientes: a) el principio de desarrollo sostenible o sustentable (que merecerá luego un análisis); b) el principio de conservación, en cuyo mérito se busca mantener en estado óptimo los bienes ambientales; c) el principio de prevención, que supone resguardar los bienes ambientales de cualquier peligro que pueda afectar su existencia; d) el principio de restauración, referido al saneamiento y recuperación de los bienes ambientales deteriorados; e) el principio de mejora, en cuya virtud se busca maximizar los beneficios de los bienes ambientales en pro del disfrute humano; f) el principio precautorio, que comporta adoptar medidas de cautela y reserva cuando exista incertidumbre científica e indicios de amenaza sobre la real dimensión de los efectos de las actividades humanas sobre el ambiente; y, g) el principio de compensación, que implica la creación de mecanismos de reparación por la explotación de los recursos no renovables. (...)» (7).

Vale la pena resaltar varios temas sustantivos de los fundamentos glosados, porque delinean los pilares constitucionales de la tutela del ambiente y su concepto.

- (i) La Constitución reconoce el gozar de un ambiente equilibrado y adecuado como un derecho fundamental (8).
- (ii) El ambiente es considerado como un sistema en el que todos sus microcomponentes (materiales e inmateriales), de origen animal o antropogénico, interactúan entre sí en armonía y este entorno ambien-

(7) Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI del 1º de abril de 2005, que declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley N° 28258, Ley de Regalías Mineras.

(8) Como derecho fundamental está tutelado por la garantía del amparo a través del proceso constitucional correspondiente ante el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional.

tal con la sociedad, lo que es protegido, para que no se degrade ni pierda su armonía de manera que impida el goce del derecho (enfoque sistémico).

- (iii) El ambiente en su interacción con las actividades económicas se rigen por una serie de principios.
- (iv) Su protección está a cargo del Estado y también de los particulares, sobre quienes recae un conjunto de obligaciones en su calidad de contribuyentes sociales.

En la misma línea, la Ley General del Ambiente (LGA) en el numeral 2.3 del artículo 2°, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros. En palabras de DE LA PUENTE, los elementos descritos en la LGA «(...) pueden ser clasificados en tres grupos: a) el ambiente natural, que incluye el aire, el agua, el suelo, la flora y fauna, y las interrelaciones entre éstos; b) el ambiente construido por el hombre, que comprende las ciudades y obras de infraestructura; y, c) el ambiente social, que comprende los sistemas sociales, políticos y culturales (...)» (9).

A modo de conclusión, el ambiente es entendido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano como un sistema en el que todos sus elementos interactúan entre sí en armonía y este entorno ambiental con la sociedad, lo que es protegido, para que no se degrade ni pierda su armonía de manera que impida el goce del derecho y, lo que es peor, que afecte la vida de los seres vivos en él y los bosques son parte del mismo.

III. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LAS TÉCNICAS ADMINISTRATIVAS PARA LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE: LA «CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA».

La Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC – 19/02/2009 (10), ha clarificado mucho el fundamento de intervención administrativa, es decir, aquellos intereses generales que justifican la intervención del Estado y lo que se considera la «Constitución ecológica».

(9) DE LA PUENTE, Lorenzo. *Responsabilidad por daño ambiental puro y el código civil peruano*. Lima: Revista Themis N° 60, p. 296.

(10) Sentencia Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/03343-2007-AA.html>.

«8. Tomando en cuenta doctrina y jurisprudencia constitucional comparada se ha denominado al conjunto de disposiciones de la Carta fundamental, referidas a las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente, Constitución Ecológica (STC 3610-2008-PA/TC, fundamento 33). Así, el artículo 66 de la Constitución establece que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación, y que el Estado es soberano en su aprovechamiento. Por su parte, el artículo 67 de la Constitución dispone que el Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de los recursos naturales. De otro lado, el artículo 68° de la Constitución prescribe: “El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas”; en esa línea, el artículo 69 señala: “El Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía”.

9. De ahí que se derive un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar y promover, con el fin de preservar y conservar el ambiente frente a las actividades humanas que pudieran afectarlo. Esta política nacional debe permitir el desarrollo integral de todas las generaciones de peruanos que tienen el derecho de gozar de un ambiente adecuado para el bienestar de su existencia.

10. Desarrollando los alcances de los artículos constitucionales referidos, el artículo 9° de la Ley General del Ambiente, Ley N.° 28611, establece: “La Política Nacional del Ambiente tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona” (subrayado agregado).

11. El enunciado legal materializa lo determinado en la llamada Constitución Ecológica. Así, en primer lugar, al ser los recursos naturales, in totum, patrimonio de la Nación, su explotación no puede ser separada del interés nacional, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de las generaciones presentes y futuras. En segundo lugar, los beneficios derivados de su utilización deben alcanzar a la Nación en su conjunto; por ende, se proscriben su exclusivo y particular goce.

12. Una perspectiva que no debe ser soslayada es la relativa a la consideración de los servicios ambientales que prestan ciertas áreas del territorio de la Nación. Recursos que, en algunos casos, benefician no sólo al país, sino también a la región e inclusive a todo el planeta; por ejemplo, la captura de carbono realizada por la selva amazónica. Por ello, la relevancia de que el Estado asuma la protección de esta riqueza mediante la exhaustiva fiscalización de la explotación de las riquezas ubicada en estas zonas. Una de las formas de proteger estas riquezas, que además suelen ser ecosistemas frágiles, es la implantación de áreas especialmente protegidas. Con ello se deberá evitar la afectación o disminución de la calidad de los servicios ambientales, como puede ser el caso captación y almacenamiento de agua.

(...)

16. En suma, de una interpretación sistemática del artículo 2°, inciso 22), y de los artículos 66°, 67°, 68° y 69° de la Constitución, se concluye que una manifestación concreta del derecho de toda persona a disfrutar de un entorno

ambiental idóneo para el desarrollo de su existencia es el reconocimiento de que los recursos naturales —especialmente los no renovables—, en tanto patrimonio de la Nación, deben ser objeto de un aprovechamiento razonable y sostenible, y que los beneficios resultantes de tal aprovechamiento deben ser a favor de la colectividad en general, correspondiendo al Estado el deber de promover las políticas adecuadas a tal efecto. (...)».

Así las cosas, sin temor a ser repetitivos, la «Constitución ecológica» permite el diseño de políticas y marcos regulatorios para la explotación sostenible de los recursos naturales y demás elementos del ambiente, con enfoque sistémico y de desarrollo sostenible, siempre que tal aprovechamiento sea a favor de la colectividad en general y de manera sustentable.

En este marco constitucional, en el derecho ambiental peruano se utilizan una serie de técnicas de intervención administrativas, principalmente, las siguientes:

- (i) Actividad de policía administrativa, a través del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) mediante aprobaciones previas (certificaciones ambientales) de los respectivos instrumentos de gestión ambiental (IGA) (11) de los proyectos de inversión que según la Ley del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental deben contar con un IGA, que por lo general son los que pueden ocasionar impactos negativos significativos al ambiente.
- (ii) Actividad de policía administrativa, a través de un régimen de títulos habilitantes previos (concesiones, autorizaciones, permisos, licencias) para el aprovechamiento económico de los recursos naturales (12), a través de los regímenes administrativos que establecen la Ley de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Leyes sectoriales de la materia, por ejemplo, Ley General de Minería, Ley de Recursos Hídricos, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley General de Pesquería, Ley de Playas, entre otras.
- (iii) Actividad de fomento, a través del sistema de incentivos a la producción limpia y cumplimiento de normas ambientales (13).

(11) Declaración de impacto ambiental, Estudio de Impacto Ambiental detallado y semidetallado.

(12) El cumplimiento, por parte de los particulares, de desarrollar actividades económicas de explotación de los bienes de dominio público, como los recursos naturales, con los títulos habilitantes respectivos (autorizaciones, concesiones, permisos, licencias), es supervisado por las entidades públicas con competencia para otorgar los mismos. La fiscalización ambiental está a cargo de otros organismos públicos, tales como OEFA, Serfor, Osinfor, o niveles subnacionales de gobierno.

(13) El OEFA tiene a su cargo el régimen de incentivos al cumplimiento de normas ambientales.

- (iv) Otros mecanismos de mercado o aquellos provenientes de tratados o acuerdos internacionales.
- (v) Protección de Áreas Naturales Protegidas, a través de establecimiento de zonas geográficas con un valor ambiental importante que deben ser tuteladas y administradas bajo un régimen jurídico, este es, el Servicio Nacional de Áreas Naturales protegidas (Sernanp).
- (vi) Las técnicas de inspección, control, vigilancia y fiscalización de los elementos del ambiente (recursos naturales, por ejemplo, conocida como «fiscalización sectorial») y del ambiente en su conjunto (conocida como «fiscalización ambiental»), que establece cada ley sectorial de la materia, así como, la potestad sancionadora, a través del Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental (SINEFA) que tiene por objetivo monitorear, fiscalizar y, en su caso, sancionar los ilícitos administrativos ambientales, articulando estas acciones a través de un sistema cuyo organismo rector es el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (14).

IV. TÍTULOS HABILITANTES PARA LA EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES

El Decreto Legislativo N° 1085, Ley que crea el Organismo Supervisor de los Recursos Forestales (OSINFOR), establece que se consideran títulos habilitantes a los contratos de concesión, permisos, autorizaciones y otros, que tengan como objetivo el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre; así como los servicios ambientales provenientes del bosque. El Artículo 60° de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, establece que los *títulos habilitantes las concesiones, permisos y autorizaciones forestales o de fauna silvestre son actos de naturaleza administrativa mediante los cuales el Estado otorga a particulares el derecho de aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre y derecho a los beneficios económicos procedentes de los servicios de los ecosistemas que se desprendan de su manejo.*

De lo anterior se desprende que los títulos habilitantes son actos administrativos emitidos por la autoridad forestal competente mediante los cuales se otorga a los particulares el derecho de aprovechar los recursos forestales y de fauna silvestre y el derecho a los beneficios económicos procedentes de los servicios de los ecosistemas que se desprendan de su manejo. En su calidad de títulos que habilitan a un particular a explotar económicamente un bien de

(14) Además existen los delitos ambientales regulados por el Código Penal, pero no es una técnica administrativa de tutela del ambiente.

dominio público, como lo son los recursos forestales, conceden un derecho nuevo (*ex novo*), y son considerados como derechos reales administrativos, quedando sometidos a un régimen especial: el forestal.

Por su parte el Reglamento para la Gestión Forestal aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, señala que el título habilitante es el acto administrativo otorgado por la autoridad forestal y de fauna silvestre, que permite a las personas naturales o jurídicas el acceso, a través de planes de manejo, para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre y los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre (15).

Cuadro: Títulos habilitantes, según ubicación

En tierras de dominio público: i. Concesión. ii. Contrato de cesión en uso en bosques residuales o remanentes. iii. Resolución del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) que autoriza la administración del Bosque Local. En tierras de dominio privado: i. Permiso forestal en predios privados. En tierras de dominio público o privado, en caso de no contar con alguno de los títulos antes mencionados: i. Autorización para extracción de plantas medicinales. ii. Autorización para extracción de vegetación acuática emergente o ribereña iii. Autorización para extracción de especies arbustivas y herbáceas.

(15) Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI del 30 de setiembre del 2015:

«Artículo 39.- Títulos habilitantes

39.1 El título habilitante es el acto administrativo otorgado por la autoridad forestal y de fauna silvestre, que permite a las personas naturales o jurídicas el acceso, a través de planes de manejo, para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre y los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre.

39.2 Los títulos habilitantes, definidos en función a su ubicación, son:

a. En tierras de dominio público:

i. Concesión.

ii. Contrato de cesión en uso en bosques residuales o remanentes.

iii. Resolución del SERFOR que autoriza la administración del Bosque Local.

b. En tierras de dominio privado:

i. Permiso forestal en predios privados.

c. En tierras de dominio público o privado, en caso de no contar con alguno de los títulos antes mencionados:

i. Autorización para extracción de plantas medicinales.

ii. Autorización para extracción de vegetación acuática emergente o ribereña

iii. Autorización para extracción de especies arbustivas y herbáceas».

Este régimen administrativo forestal fija los deberes y responsabilidades generales a cargo de los particulares titulares de títulos habilitantes:

- a. Utilizar el recurso forestal y de fauna silvestre para los fines que le fue otorgado, garantizando el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales.
- b. Cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley Forestal, su reglamento y el correspondiente contrato.
- c. Cumplir con el plan de manejo sujeto a verificación en el área del título habilitante.
- d. Cumplir con el pago por derechos de aprovechamiento en los plazos establecidos.
- e. Mantener durante la vigencia del título habilitante, incluido el período para el plan de cierre y reversión del área, una garantía de fiel cumplimiento de las obligaciones asumidas.

Ahora bien, dentro de las obligaciones de los titulares de títulos habilitantes se debe destacar que deben presentar un plan de manejo y cumplir con su implementación luego de ser aprobado, este es el más importante componente de gestión forestal y ambiental a que haremos referencia seguidamente (16).

(16) Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI del 30 de setiembre del 2015

«Artículo 43.- Obligaciones de los titulares de títulos habilitantes

43.1 Los titulares de títulos habilitantes para la gestión forestal tienen las siguientes obligaciones:

- a. Presentar el plan de manejo y cumplir con su implementación luego de ser aprobado.
- b. Presentar el informe sobre la ejecución del plan de manejo, de conformidad con el artículo 66.
- c. Cumplir con el pago por derecho de aprovechamiento, de acuerdo al título habilitante.
- d. Tener y mantener actualizado el libro de operaciones de acuerdo a los lineamientos aprobados por el SERFOR.
- e. Comunicar oportunamente a la ARFFS y al OSINFOR la suscripción de contratos con terceros.
- f. Garantizar que el manejo de especies exóticas no produzca efectos negativos a nivel genético ni ecológico sobre las poblaciones silvestres nativas existentes en el área.
- g. Reportar a la ARFFS y al Ministerio de Cultura los avistamientos, vestigios, rastros, objetos o cualquier indicio que evidencie la presencia de pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial, así como los hallazgos de patrimonio cultural.
- h. Ser custodio forestal del Patrimonio dentro del área del título habilitante.
- i. Facilitar a las autoridades competentes el desarrollo de las actividades de control, supervisión y fiscalización.
- j. Asumir el costo de las supervisiones y cualquier otro medio de verificación del cumplimiento de las normas de sostenibilidad, cuando estos se realicen a su solicitud.
- k. Demostrar el origen legal de los bienes, productos y subproductos del Patrimonio que tengan en su poder, que hayan aprovechado o administrado.
- l. Respetar la servidumbre de paso, ocupación y de tránsito.

V. PLANES DE MANEJO: GENERAL Y OPERATIVO

La normativa forestal establece por cada título habilitante el sub tipo de Plan de Manejo con que sus titulares deben contar. Es que, los titulares de los títulos habilitantes, entre otros, están obligados a presentar a la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (ARFFS) un Plan de Manejo, para su aprobación. Según el Reglamento para la Gestión Forestal (Art. 54°) el Plan de Manejo Forestal es el instrumento de gestión forestal que constituye la herramienta dinámica y flexible para la implementación, seguimiento y control de las actividades de manejo forestal, orientado a lograr la sostenibilidad del ecosistema. Tiene carácter de declaración jurada, y su veracidad es responsabilidad del titular y el regente, según corresponda (17).

m. Contar con el regente forestal, cuando corresponda, para la formulación e implementación del plan de manejo y comunicar a la ARFFS y al SERFOR, la designación o el cambio del mismo.

n. Adoptar medidas de extensión y relacionamiento comunitario, para fomentar el manejo forestal y la prevención de conflictos.

o. Respetar los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y tradicionales de los pueblos indígenas u originarios.

p. Cumplir con las medidas de prevención y mitigación de los impactos ambientales generados por la actividad, que incluyen el manejo de residuos sólidos.

q. Cumplir con las normas relacionadas al Patrimonio Cultural.

r. Movilizar los frutos, productos y subproductos con los documentos autorizados para el transporte.

s. Cumplir con el marcado de trozas, de acuerdo a los lineamientos elaborados por el SERFOR.

t. Establecer y mantener los linderos e hitos u otras señales, que permitan identificar el área del título habilitante, colocados por el titular o las autoridades.

u. Cumplir con la implementación de las medidas correctivas y/o mandatos que se emitan como resultado de las acciones de control, supervisión y/o fiscalización ejecutadas por la autoridad competente, según corresponda.

v. Promover buenas prácticas de salud y seguridad en el trabajo.

w. Promover la equidad de género e intergeneracional en el desarrollo de las actividades forestales.

43.2 Para el caso de concesiones, además se consideran las siguientes obligaciones:

a. Mantener vigente la garantía de fiel cumplimiento.

b. Cumplir con el compromiso de inversión señalado en el documento de gestión».

(17) Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI del 30 de setiembre del 2015

«Artículo 54.- Plan de manejo forestal

El plan de manejo forestal es el instrumento de gestión forestal que constituye la herramienta dinámica y flexible para la implementación, seguimiento y control de las actividades de manejo forestal, orientado a lograr la sostenibilidad del ecosistema. Tiene carácter de declaración jurada, y su veracidad es responsabilidad del titular y el regente, según corresponda.

La ARFFS establece el periodo o fechas de presentación de los planes de manejo forestal. Los plazos pueden ser de aplicación departamental o de cada UGFFS; para lo cual se toma en cuenta la modalidad de acceso al recurso, aspectos climáticos, el nivel de planificación, tipo

Los Planes de Manejo son el instrumento por excelencia que permite la gestión de los recursos forestales y de su ecosistema en armonía con el ambiente, pues contiene el nivel de estudio de impacto ambiental acorde con la escala e intensidad de las operaciones. El mismo Reglamento de Gestión Forestal dice que los planes de manejo consideran la descripción de las características y estado actual del recurso o recursos a aprovechar; los objetivos de corto, mediano y largo plazo; la descripción y sustento del sistema de regeneración elegido, basado en evaluaciones poblacionales de los recursos sujetos a aprovechamiento; la intensidad y tipos de sistemas de aprovechamiento; las prácticas necesarias para garantizar la reposición de los recursos aprovechados; los impactos sobre el ecosistema y las correspondientes medidas de prevención y mitigación.

De hecho, el organismo público especializado Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) dicta los lineamientos específicos del manejo forestal atendiendo a la intensidad de aprovechamiento y los requerimientos técnicos de modo tal que consideren la realidad de cada región y especificidades de cada ecosistema, siendo su aplicación gradual y adaptativa, entre otras consideraciones que precisa el reglamento. Estos lineamientos orientan la elaboración de planes de manejo de corto y largo plazo, incorporando en cada caso las prácticas silviculturales correspondientes.

Ciertamente, los planes de manejo tienen tres (3) niveles de planificación forestal: nivel alto, nivel medio y nivel bajo, tomando en consideración la intensidad del aprovechamiento, extensión del área, nivel de impacto de las operaciones, caracterización del recurso, nivel de mecanización y la continuidad de intervención.

del recurso, entre otros. La ARFFS aprueba los planes de manejo dentro de un plazo máximo de noventa días calendario después de su presentación.

Para el inicio de operaciones de cualquier título habilitante forestal es indispensable contar con el plan de manejo forestal aprobado por la ARFFS. El año operativo se inicia al día siguiente de la notificación de la resolución que aprueba el plan de manejo, y tiene una duración de trescientos sesenta y cinco días calendario.

Son consideradas actividades previas al inicio de operaciones, los inventarios y censos para la formulación de planes de manejo, planificación de infraestructura, trazado de vías, apertura de linderos y vías de acceso, construcción de campamentos así como labores de vigilancia del área; las cuales no requieren la aprobación del plan de manejo para su realización.

La ARFFS debe remitir copia digital e impresa del plan de manejo aprobado y la resolución correspondiente, ambos al SERFOR y al OSINFOR, para su incorporación en el SNIFFS y para su publicación en el portal institucional, de acuerdo con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM.»

**Cuadro:
Planes de Manejo según nivel de planificación**

Nivel	Plan de Manejo
Alto	PGMF (18) y PO (19)
Medio	PO y PMFI (20)
Bajo	DEMA (21)

(18) Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI del 30 de setiembre del 2015

«Artículo 56.– Tipos de planes de manejo forestal

Los planes de manejo forestal son los siguientes:

a. *Plan General de Manejo Forestal (PGMF): Es el instrumento de planificación estratégico de largo plazo y tiene como fuente principal de información el inventario forestal realizado sobre la Unidad de Manejo Forestal (UMF), pudiendo presentarse bajo un esquema de manejo de áreas consolidadas y con fines de uso múltiple de los recursos. Es formulado para toda el área y periodo de vigencia del título habilitante. Este instrumento corresponde al nivel alto de planificación.*

(...).»

(19) Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI del 30 de setiembre del 2015

«Artículo 56.– Tipos de planes de manejo forestal

Los planes de manejo forestal son los siguientes:

(...)

c. *Plan Operativo (PO): Es el principal instrumento de la planificación forestal de corto plazo. Tiene como fuente principal de información el censo forestal que genera mapas y listas de especies que se constituyen en las principales herramientas para el aprovechamiento e inspecciones oculares. Tiene una vigencia de uno a tres años operativos. Cuando se realiza en el marco de un PGMF, debe respetar el ciclo de recuperación y las áreas de aprovechamiento establecidas para la UMF. Este instrumento puede corresponder a los niveles alto y medio de planificación.*

(...).»

(20) Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI del 30 de setiembre del 2015

«Artículo 56.– Tipos de planes de manejo forestal

Los planes de manejo forestal son los siguientes:

(...)

b. *Plan de Manejo Forestal Intermedio (PMFI): Es el instrumento de gestión que combina la planificación estratégica y operativa en un solo documento de gestión. Es formulado para toda el área y periodo de vigencia del título habilitante. Este instrumento corresponde al nivel medio de planificación.*

(...).»

(21) Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI del 30 de setiembre del 2015

«Artículo 56.– Tipos de planes de manejo forestal

Los planes de manejo forestal son los siguientes:

(...)

Es así, que al nivel alto de planificación forestal le corresponde contar con un Plan General de Manejo Forestal (en adelante, PGMF), el cual está definido por el Reglamento de Gestión Forestal como el instrumento de planificación estratégico de largo plazo y tiene como fuente principal de información el inventario forestal realizado sobre la Unidad de Manejo Forestal (UMF), pudiendo presentarse bajo un esquema de manejo de áreas consolidadas y con fines de uso múltiple de los recursos. Es formulado para toda el área y periodo de vigencia del título habilitante.

Por otro lado, el Plan de Manejo Forestal Intermedio (en adelante, PMFI), es el instrumento de gestión que combina la planificación estratégica y operativa en un solo documento de gestión. Es formulado para toda el área y periodo de vigencia del título habilitante. Este instrumento corresponde al nivel medio de planificación.

El Plan Operativo (PO) es otro sub tipo de Plan de Manejo y es el principal instrumento de la planificación forestal de corto plazo (PGMF es a largo plazo). El PO tiene como fuente principal de información el censo forestal que genera mapas y listas de especies que se constituyen en las principales herramientas para el aprovechamiento e inspecciones oculares. Tiene una vigencia de uno a tres años operativos. Los PO se realizan también en el marco de un PGMF, en cuyo caso, deben respetar el ciclo de recuperación y las áreas de aprovechamiento establecidas para la UMF. El PO no solo puede corresponder al nivel alto de planificación sino también al nivel medio de planificación.

Por último está la Declaración de Manejo (DEMA), instrumento de planificación simplificada de corto o mediano plazo aplicable para bajas intensidades de aprovechamiento con prácticas que no afectan de manera significativa la capacidad de recuperación del ecosistema o la especie bajo manejo y se requiere que sea suscrita por un regente forestal. La DEMA debe incluir las prácticas silviculturales a realizar. Se otorga siempre que la actividad a realizar no implique la mortandad del individuo o poner en riesgo la capacidad de recuperación de la especie bajo manejo. Este instrumento corresponde al nivel bajo de planificación.

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

**Cuadro:
Tipo de Plan de Manejo para títulos habilitantes forestales**

Título Habilitante	Sub Tipo de Plan de Manejo
Concesión Forestal con fines maderables	PGMF y PO
Concesiones para productos diferentes de la madera	<i>Plan de Manejo Forestal Intermedio (PMFI)</i> <i>Declaración de Manejo Forestal (DEMA)</i>
<i>Concesiones para ecoturismo y conservación</i>	PMFI

En suma, no existe título habilitante, ni por tanto explotación de recursos forestales sin planes de manejo o planes operativos, porque a través de los mismos se asegura la protección de los recursos naturales forestales, siendo su contenido fiscalizable y hasta sancionable por las autoridades ambientales forestales.

VI. CONCLUSIONES

- 5.1 Los recursos naturales, desde el origen de la legislación ambiental peruana, y del derecho ambiental, siempre han sido considerados parte del ambiente (como concepto jurídico) bajo un enfoque sistémico para su gestión ambiental.
- 5.2 El ambiente está constituido, entre otros recursos naturales, por los recursos forestales y de fauna silvestre y su gestión, además de ser de carácter forestal, también es gestión ambiental.
- 5.3 La Constitución de 1993 reconoce al ambiente como el derecho fundamental de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida (Art. 2, Num. 22).
- 5.4 Según la ley forestal y su reglamento, los títulos habilitantes son los contratos de concesión, permisos, autorizaciones y otros, que tengan como objetivo el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre; así como los servicios ambientales provenientes del bosque.
- 5.5 La Ley del SEIA y sus normas reglamentarias establecen las actividades forestales sujetas al mismo. En concordancia, según la normativa forestal, los planes de manejo forestal (Plan General de Manejo Forestal, Plan de Manejo Forestal Intermedio, Plan Operativo y Declaración de Manejo) contienen el nivel de estudio de impacto ambiental acorde con la escala e intensidad de las operaciones.

- 5.6 El reto que plantea una profusa regulación forestal y las transformaciones de la organización administrativa que la acompañan, es que la gestión se realice bajo un enfoque transectorial y nacional para poder si quiera asegurar un mínimo de efectividad de la protección de estos recursos naturales.