

# Monitoreo de bosques en el Perú: avances y aportes para institucionalizarlo

José Luis Capella Vargas

---

## SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL

Somos una asociación civil sin fines de lucro que, desde su fundación en el año 1986, ha trabajado de manera ininterrumpida en la promoción de políticas y legislación ambiental en el Perú, trabajo que nos ha convertido en una de las organizaciones latinoamericanas, con fines educativos y científicos en materia ambiental, más reconocidas.

Promovemos y facilitamos la efectiva aplicación de políticas y normas ambientales, participando activamente en el diálogo técnico y político e interviniendo en defensa del interés ciudadano en casos singulares. Para apoyar la gestión pública y privada de los problemas ambientales, proponemos el uso de herramientas de planeamiento y gestión específicas e invertimos en programas de educación y capacitación, promoviendo la responsabilidad ambiental y social de las empresas y demás actores sociales, entre otros frentes de actuación vinculados a la articulación eficaz, en el día a día, de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: ambiental, económica y social.

Creemos en el proceso de descentralización y en el importante papel que tienen los gobiernos regionales y municipales en la búsqueda del desarrollo sostenible. Por ello, además de sus oficinas en Lima, la SPDA cuenta con dos oficinas descentralizadas en las regiones Loreto y Madre de Dios.

La SPDA forma parte, entre otras del Forest Stewardship Council (FSC por sus siglas en inglés), coalición global de organizaciones de interés público, que promueven una gestión forestal económicamente viable, socialmente beneficiosa y ambientalmente responsable de los bosques a nivel mundial, a través de un sistema de certificación voluntaria basada en la adopción de principios y criterios que aseguren el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales.

---

Esta publicación está **impreso en papel reciclado** (Post Consumer Waste - PCW): Cubierta en papel Shiro Alga, fabricado en base a algas excedentes recolectadas en salvaguarda y protección del medio ambiente, y fibras postconsumo. Páginas interiores en papel Mohawk Loop, papel hecho con fibra libre de cloro (Process chlorine free - PCF). Estos papeles cuentan con certificación FSC, Green Seal, que promueve el manejo medioambiental apropiado con responsabilidad social y económicamente viable de los recursos forestales del mundo. Además, es fabricado con energía eólica no contaminante. Green-e verifica las compras de Certificados de Energía Renovable (RECs) hechas por Mohawk y certifica que estos cumplan estrictos estándares medioambientales y de protección al consumidor.



Fuente: [www.mohawkconnects.com/company/environment](http://www.mohawkconnects.com/company/environment)  
[www.favini.com](http://www.favini.com) (Shiro Alga)



# **Monitoreo de bosques en el Perú: avances y aportes para institucionalizarlo**

José Luis Capella Vargas



## Monitoreo de bosques en el Perú: avances y aportes para institucionalizarlo

### Programa Forestal - SPDA

El Programa Forestal de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA impulsa y contribuye al desarrollo de las políticas públicas y herramientas legales que tengan como finalidad el manejo, conservación y aprovechamiento sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre. Durante los últimos años, ha participado en los procesos de reforma sectorial más importantes, como la aprobación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 (2011) la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada por el Decreto Supremo N° 09-2013-MINAGRI, los cuatro Reglamentos de la Ley N° 29763, aprobados por los Decretos Supremos N° 018, 019, 020, y 021-2015-MINAGRI, y más recientemente, de la identificación, priorización y construcción de propuestas normativas que faciliten la implementación del nuevo marco regulatorio e institucional.

Las acciones desarrolladas por el programa buscan consolidar un marco normativo coherente con las políticas sectoriales, regionales y locales, así como promover un diálogo responsable e informado en temas claves, como zonificación y ordenamiento, acceso y aprovechamiento de los recursos naturales, comercialización, transformación e industria forestal y de fauna silvestre, supervisión, administración y fiscalización, participación ciudadana, consulta previa, entre otros temas prioritarios en la agenda ambiental nacional.

---

#### Agradecimiento:

El autor agradece a la SPDA y en especial a Jean Pierre Araujo e Isabel Calle por el apoyo en la presente publicación. Asimismo agradece a las personas y entidades que colaboraron con la fase de recolección de información y apoyo en especial a Gustavo Huamaní (MINAM), Rocío Malleux (Proyecto OTCA), Gustavo Suárez de Freitas (MINAM), Beatriz Dapozzo (SERFOR).

---

**Autor:** José Luis Capella Vargas

**Corrección de estilo:** Anverso y Reverso

**Concepto gráfico:** Otto Alegre

**Foto portada:** iStock. by Getty Images

**Diseño e impresión:** NEGRAPATA S.A.C

Jr. Suecia 1470, Urb. San Rafael, Lima 01

#### Cita sugerida:

Capella, José Luis (2016). *Monitoreo de bosques en el Perú: avances y aportes para institucionalizarlo*. Lima: SPDA.

© **Sociedad Peruana de Derecho Ambiental**

**Presidente:** Jorge Caillaux

**Director ejecutivo:** Pedro Solano

Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima

Teléfono: (+511) 612-4700

[www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe)

[www.legislacionambiental.pe](http://www.legislacionambiental.pe)

[www.actualidadambiental.pe](http://www.actualidadambiental.pe)

Primera edición, setiembre del 2016

Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-13128

---

La presente publicación se realizó como parte del trabajo del consorcio Loreto y Manu-Tambopata, conformado por Wildlife Conservation Society (WCS), la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) y el Fondo de las Américas (FONDAM), en el marco de la Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA), de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Las opiniones expresadas en la publicación son propias de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de MacArthur Foundation, Wildlife Conservation Society (WCS), Fondo de las Américas (FONDAM), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) ni del Gobierno de los Estados Unidos.

# CONTENIDO

Siglas y acrónimos	4
1. Introducción	5
2. El problema público y el camino a su solución	7
3. Marco político y normativo vigente respecto del monitoreo de la cobertura forestal (dos mundos encontrándose)	9
3.1 Funciones relacionadas con el desarrollo de políticas públicas y planificación	11
3.2 Marco normativo vigente y competencias en el ámbito de monitoreo de cobertura de bosques	14
4. A modo de conclusión: Propuestas de ajustes normativos y sobre organización del aparato público	16
4.1 Modificación del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MINAM	16
4.2 Implementación del Sistema Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR) como parte de la implementación de la Ley 29763 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre	17
4.3. Comisión Multisectorial o Grupo de Trabajo en el marco de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	17
5. A modo de conclusión: Propuesta de Resolución Suprema que crea la Comisión Multisectorial sobre Monitoreo de Bosques	20
6. Bibliografía	22
Anexo 1: base legal	23

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

<b>CONAM</b>	Consejo Nacional del Ambiente
<b>DGOT</b>	Dirección General de Ordenamiento Territorial
<b>ENBCC</b>	Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático
<b>FCPF</b>	Forest Carbon Partnership Facility
<b>INRENA</b>	Instituto Nacional de Recursos Naturales
<b>LFFS</b>	Ley N° 29763 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre
<b>LOPE</b>	Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
<b>MAAP</b>	Monitoring of the Andean Amazon Project
<b>MINAGRI</b>	Ministerio de Agricultura y Riego
<b>MINAM</b>	Ministerio del Ambiente
<b>ONERN</b>	Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales
<b>ONGEI</b>	Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática
<b>ONU-REDD</b>	Programa Colaborativo de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de Bosques en Países en Desarrollo
<b>OSINFOR</b>	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
<b>OTCA</b>	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
<b>PNCBMCC</b>	Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático
<b>PROCLIM</b>	Programa Peruano de Cambio Climático y Calidad del Aire
<b>REDD+</b>	Reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques
<b>ROF</b>	Reglamento de Organización y Funciones
<b>SERFOR</b>	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
<b>SINAFOR</b>	Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre
<b>SINIA</b>	Sistema Nacional de Información Ambiental
<b>SNIFFS</b>	Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre
<b>ONERN</b>	Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales
<b>USCUSS</b>	Uso de suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura

# 1. INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas (1995-2015) resalta la inserción de dos políticas públicas vinculadas a bosques, con sus correspondientes cambios normativos y regulatorios. Por un lado, la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, de corte principalmente forestal-productivo, aprobada en el año 2013 (Decreto Supremo N° 009-2013-MINAGRI), constituye un importante hito dentro de esta serie de decisiones públicas y puede ser conceptualizada como el paraguas para mejorar la relación de los peruanos con los ecosistemas forestales. Por otro lado, resalta la aprobación de la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (ENBCC), aprobada mediante Decreto Supremo N° 007-2016-MINAM luego de un proceso liderado por el Ministerio del Ambiente, la cual privilegia el rol de los bosques en su relación con la adaptación y mitigación del cambio climático. La estrategia consolida nuestra política de bosques y cambio climático a largo plazo (hasta el año 2030). Ha sido desarrollada con un “enfoque de ‘gestión de paisajes forestales sostenibles’ que conlleva a implementar acciones de carácter político, institucional, productivo, tecnológico, económico y financiero; además del monitoreo y control dentro de diferentes escenarios socio-ambientales vinculados al sector uso de suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura (USCUSS)” (ENBCC 2016:4; el subrayado es nuestro).

Ambos instrumentos de planificación, así como la mayoría del marco normativo nacional concerniente a bosques, abordan uno de los problemas más importantes para la gestión y gobernanza forestal: la información confiable y oportuna sobre la situación (estado) del patrimonio forestal y de fauna silvestre para tomar decisiones adecuadas sobre estos. Este monitoreo de la situación del bosque es un viejo anhelo del sector forestal y de fauna silvestre y, por lo tanto, una deuda que no ha podido ser abordada por las diferentes entidades públicas que han tenido a su cargo la gestión de nuestros bosques.

Efectivamente, importantes decisiones se han tomado sobre el futuro del bosque natural en el Perú, muchas de las cuales no han considerado de forma directa la situación real del bosque. Como ejemplos de lo mencionado, tenemos la creación de bosques de producción permanente, la construcción de infraestructura vial, la habilitación de zonas urbanas en desmedro de bosques, la entrega de títulos agrarios a pequeña, mediana y gran escala (estos últimos, para monocultivos industriales). También podemos enumerar ejemplos de inacción por parte del Estado frente a problemas como la titulación pendiente de comunidades nativas amazónicas, el avance de actividades ilícitas como la minería ilegal y la tala ilegal de especies valiosas amazónicas.

Por ello, se ha criticado el impacto que han tenido estas políticas y normas en la conservación y aprovechamiento de los bosques de manera sostenible y, en consecuencia, en evitar su deforestación y degradación. Ya no solamente se trata de monitorear los bosques por su valor para REDD+ o para deforestación evitada en general, sino, principalmente, contar con información sobre los bosques para tomar mejores decisiones sobre él. Efectivamente, existe una crítica generalizada al desempeño de la gestión de los bosques, así como al impacto que ha tenido para la mejora de las comunidades y ciudadanos que se relacionan con ellos. También se pueden identificar casos exitosos en los que la gestión de los bosques parece haber cumplido con su objetivo, como aquellos que han recibido certificación forestal, los ejemplos de manejo forestal comunitario, entre otros. Un punto común es cómo se evalúan (en base a qué datos) la eficacia o ineficacia de las políticas públicas. Hoy en día existen nuevos medios para hacerlo, así como un

esfuerzo por formalizar la manera como se monitorea la cobertura forestal o de bosques, como explicaremos a lo largo del presente documento.

Se trata de un factor crítico dado que las políticas públicas mencionadas vienen acompañadas de decisiones importantes sobre qué hacemos los peruanos con nuestros bosques, estas decisiones tienen impactos positivos y negativos, y la única forma de poder evaluarlos es con información establecida con una metodología clara y que sea confiable para todos los usuarios. Efectivamente se puede dar cuenta de numerosos esfuerzos realizados por el Ministerio del Ambiente (MINAM), Ministerio del Agricultura y Riego (MINAGRI), Organismos de Supervisión de los Recursos Forestal y de Fauna Silvestre (OSINFOR), así como otras instituciones de la sociedad civil y centros de investigación. Estos esfuerzos han dado lugar a herramientas como GEOBOSQUE (<http://geobosques.minam.gob.pe/intro/>) o el análisis de cobertura existente en el GeoServidor del MINAM (<http://geoservidor.minam.gob.pe/intro/>). Así también, existen esfuerzos desde la sociedad civil para aportar a dicho objetivo, como el proyecto Monitoring of the Andean Amazon (MAAP) (<http://maaproject.org/es/>).

Sin embargo, desde el Estado, hasta la fecha, no se cuenta con un mecanismo que uniformice la información y permita proyectar periódica y ordenadamente un dato oficial, por ejemplo, de deforestación anual para todos los biomas o por departamento. Es cierto que el esfuerzo de GEOBOSQUES es importante, pero todavía cuenta con información que difiere de otras fuentes denominadas oficiales por el propio Estado. Un dato que cada año salga a la luz para determinar qué pasa en el país en materia de bosques (tanto en deforestación, en manejo efectivo, como en degradación). Este problema merece un análisis sobre las normas vigentes relacionadas y una prospección de las posibilidades de solución, tarea que busca ser abordada a continuación.

## 2. EL PROBLEMA PÚBLICO Y EL CAMINO A SU SOLUCIÓN

La gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre requiere, como herramienta básica, una política pública que asegure información confiable y oportuna sobre el estado de la cobertura de bosques. Debido a la complejidad de la tarea, y la actual dispersión y sectorialización de las competencias sobre bosques en el ámbito nacional y regional, se necesitan mecanismos de coordinación y ejecución conjunta de determinadas actividades por parte del Estado peruano para contar con dicha información y que esta sea actualizada periódica y permanentemente.

El problema público de no contar con información adecuada sobre el estado de la cobertura forestal es una de las causas subyacentes del precario nivel del sector forestal en el aporte al desarrollo sostenible, el crecimiento económico y la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía más cercana a los bosques. A continuación, reseñamos algunas de las relaciones que consideramos más importantes para graficar la importancia de solucionar dicho problema público.

De acuerdo con el Libro Blanco de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre - Ley N° 29763 (MINAGRI 2011: 13), “la principal causa de la deforestación en la Amazonía peruana es el cambio de uso de tierras, provocado principalmente por la inmigración de personas de otras zonas ecológicas, que se incrementa por la apertura de vías de penetración”. La información sobre la dinámica de la deforestación, así como la forma como esta evoluciona en el tiempo, no está sustentada en un dato anual histórico sobre la deforestación en la Amazonía, sino que responde a estudios que se realizaron de manera aislada en diferentes momentos (por ejemplo, proyectos como PROCLIM del CONAM o datos de deforestación anuales que luego no se continuaron publicando). De acuerdo a la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (2016: 85), recién en el 2015 se generaron datos de deforestación anuales y únicamente para los bosques húmedos amazónicos desde el año 2000 hasta 2014, que se estarían actualizando para cubrir hasta el periodo actual. En el caso de los bosques en otros ecosistemas (biomas costa y sierra), la información se empezaría a medir recién a partir del año 2016, al igual que la degradación. En este ámbito, en el 2015, mediante Resolución Ministerial N° 324-2015-MINAM se dispuso que el MINAM en coordinación con el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) diseñaran, coordinaran e implementaran el módulo de Monitoreo de la Cobertura de Bosques. Este es un avance institucional importante, pero que debe ser internalizado a través de rutinas específicas para que se ejecute de manera permanente, máxime reconociendo que el encargo para la implementación se dio a un Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCBMCC) que tiene naturaleza temporal dentro del MINAM (como explicaremos más adelante).

Implementar políticas públicas sin contar con un sistema que busque “evaluar de manera integral la deforestación y degradación de los bosques en el Perú” ha sido una de las deficiencias centrales para la política nacional. Las decisiones tomadas sin información adecuada, así como decisiones que no consideraron la información pública existente nos ha colocado en los últimos años en una senda de incremento de deforestación, en lugar de iniciar un descenso en la misma como todos estaríamos esperando gracias a una mayor atención hacia los bosque en pie.

Gracias a una de las virtudes metodológicas del enfoque de las políticas internacionales sobre deforestación evitada, es decir, el enfoque de los “pilares” o “componentes” de REDD+, el Estado peruano prioriza en la ENBCC como primera acción transversal a los ejes de estrategia, la acción transversal denominada “monitoreo de cobertura de bosques”, que, de acuerdo al texto de la propia ENBCC, priorizaría diseñar el módulo de monitoreo de cobertura de bosques y “dotar de recursos necesarios para una adecuada implementación e iniciar las acciones para su funcionamiento de manera coordinada con las instituciones públicas competentes, las organizaciones indígenas y la sociedad civil”.

De acuerdo a lo expuesto, la solución de un tema crítico como el mencionado debería llevar a que el Estado peruano logre en el corto plazo:

- Contar con un dato de deforestación anual estandarizado y programado para ser publicitado cada año. Asimismo, desagregar dicho dato por departamentos.
- Contar con un dato de degradación anual de bosques.
- Identificar las causas directas y subyacentes de deforestación y degradación de bosques. Asimismo, contar con un dato diferenciado por departamento que permita individualizar estrategias para reducir la deforestación de manera eficaz.
- Contar con un sistema de alerta temprana de deforestación y degradación por impulsores de deforestación y degradación definidos como relevantes, como plantaciones de monocultivos (por ejemplo, monocultivos de palma aceitera en Ucayali y Loreto, entre otros departamentos amazónicos del Perú), minería ilegal (por ejemplo, aurífera en Madre de Dios), impactos por carreteras secundarias ilegales, apertura de carreteras para tala selectiva ilegal, entre otros.
- Relacionar las áreas deforestadas o degradadas con el marco de reconocimiento y asignación de derechos y deberes de tenencia de bosques y tierras forestales, así como las áreas sin titularidad establecida.
- Generar competencias obligatorias para el uso de la información por entidades públicas (por ejemplo, gobiernos regionales) en las decisiones públicas más relevantes para el uso del bosque, como, por ejemplo, la expedición de autorizaciones y permisos que afectan la cobertura forestal. También debería ser obligatoria para cualquier entidad que otorgue cualquier tipo de derechos de uso sobre el suelo, tierra o bosque.

### 3. MARCO POLÍTICO Y NORMATIVO VIGENTE RESPECTO DEL MONITOREO DE LA COBERTURA FORESTAL (DOS MUNDOS ENCONTRÁNDOSE)

A la fecha, existen avances significativos realizados para poder contar con un módulo para el monitoreo de la cobertura de bosques que abarque todos los ecosistemas del país. Estos avances se relacionan con la existencia de una Sala de Observación, en el marco del “Proyecto de Monitoreo de la Cobertura Forestal en la Región Amazónica” de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), en el que confluyen al menos dos instancias principales para solucionar el problema público descrito: MINAGRI y MINAM. Este proyecto, ejecutado en los países miembros de OTCA (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela), tiene entre sus objetivos: “poner a disposición de los países miembros de la OTCA informaciones, en tiempo real, sobre la extensión y la calidad de la cobertura forestal” (OTCA 2014: 2).

En el mismo sentido, hoy en día contamos con dos plataformas “oficiales” de la misma entidad pública (el Ministerio del Ambiente) que cuentan con información pública sobre diferentes datos de deforestación en la Amazonía peruana.

En primer lugar, tenemos al GEOSERVIDOR, que cuenta con información de, entre otros la Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOT) del MINAM. Según la información de la web del GEOSERVIDOR, se trata de un servidor de mapas por internet en donde “se puede consultar la base de datos sobre la situación territorial y ambiental del país”. Agrega que esta herramienta “permite activar capas de información, buscar un dato o lugar específico, acerca o alejar el espacio de visualización, realizar mediciones de distancias, consultar coordenadas, realizar análisis de superposición y obtener mapas y reportes especializados acerca de las bases de datos existentes”.

En segundo lugar, y más importante para el presente análisis, el PNCBMCC implementó desde hace poco una plataforma denominada GEOBOSQUES ([www.geobosques.minam.gob.pe](http://www.geobosques.minam.gob.pe)), que, de acuerdo a su web, es una “una plataforma de información de los cambios sobre la cobertura de bosques, donde los datos son mostrados a través de reportes, informes, mapas y visores”. Dicha plataforma muestra relación directa con lo explicado en la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático (MINAM 2016). A continuación, mostramos un extracto de la presentación de la plataforma:

GEOBOSQUE distribuye información a diferentes entidades del estado, instituciones público privadas y público en general, esta información puesta en manos de instituciones que realizan trabajos de planificación, focalización, monitoreo y control de los bosques es fundamental, ya que se convierte en instrumentos de gestión. Cada temática tiene sus propios productos y subproductos.

- Los **productos** están referidos a información primaria sobre una temática.  
Ejemplo: Mapa de Pérdida de Bosque
- Los **subproductos** están referidos a diversos análisis desarrollados a los productos primarios, los cuales son útiles como instrumentos de gestión de los bosques.  
Ejemplo: Tamaño de la Pérdida de Bosque (MINAM 2016i).

Un paso ineludible para la definición de una política pública de tal magnitud es establecer un mandato concreto y funciones para que la tarea de monitoreo sea implementada dentro de un ámbito de gestión específico y sea ejercida dentro de sus competencias. Se estima conveniente implementar una instancia formal de coordinación para la implementación de la autoridad competente y el instrumento de gestión correspondiente. La razón para ello es la complejidad del tema y las características del Estado peruano descritas, así como que se ha optado por una implementación gradual de un instrumento de gestión pública; en este caso, de acuerdo a las normas que pasamos a explicar, sería un módulo.

Al respecto, existen avances en la implementación que vale la pena resaltar, como es el caso de la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1220, que dispone:

“Sexta.- Instrumentos de apoyo a la gestión forestal y de fauna silvestre  
Declárese de interés nacional (...) la implementación del Módulo de Monitoreo de Cobertura de Bosques, bajo la coordinación del Ministerio del Ambiente en forma colaborativa con el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), y que constituye parte del Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre (SNIFFS) y del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) (...).

Las entidades que generan información relacionada a la materia forestal y de fauna silvestre se encuentran obligadas, bajo responsabilidad, de ingresar su información en el SNIFFS en el momento en que la generen, conforme las disposiciones que para tal efecto apruebe el SERFOR, o de asegurar la interoperabilidad de las bases de datos e información espacial, de acuerdo a las directivas de la infraestructura de Datos Espaciales del Perú y las disposiciones del SERFOR.”

Si bien es cierto la Resolución Ministerial N° 324-2015-MINAM genera un marco, sostenemos que se requiere mucho desarrollo para poder contar con un módulo completo de monitoreo de cobertura de bosques, así como con el resto de competencias relacionadas con la información sobre los bosques adecuadamente desarrolladas y ordenadas. Por ello creemos que es preciso indicar las características esenciales que deberían ser desarrolladas a partir de la norma mencionada que:

- Determina una entidad que lidera el proceso de forma definitiva y con predictibilidad de ahora en adelante.
- Regula la necesidad de coordinar con otras instancias.
- Adscribe el módulo a sistemas existentes y le da lógica a la norma de implementación.
- Regula la obligatoriedad bajo responsabilidad para las entidades públicas de compartir la información que generen que tenga que ver con la cobertura forestal y de fauna silvestre.

Así, seguidamente, se exploran las características principales y las opciones con las que cuenta el grupo para poder implementar dicha instancia de coordinación formalmente.

A continuación, se presentan los aspectos más relevantes del marco de políticas públicas y del marco normativo (regulación de nivel nacional principalmente) que existen actualmente en el Perú. Dado que la presente serie de política se refiere a los arreglos institucionales y legales necesarios para solucionar

el problema público de contar con información del monitoreo de la cobertura forestal en el país, en el presente análisis hemos optado por solo referirnos a los instrumentos de política y las normas que tienen relación específica con este campo. Reconocemos que existen otros marcos generales relevantes, como los relativos a infraestructura de datos espaciales del Estado o los relativos a los instrumentos de ordenamiento territorial. Estos deben ser complementarios a lo propuesto en el presente análisis.

### 3.1. Funciones relacionadas con el desarrollo de políticas públicas y planificación

La mención a la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (liderada por MINAGRI) y a la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (liderada por una Comisión Multisectorial encabezada por MINAM) en la parte introductoria de este documento no es gratuita. Existe en el Perú, desde la creación del MINAM y su interés legítimo por ser un actor relevante en el marco político y de gestión pública forestal (de bosques), una dicotomía permanente, que algunas veces se ha intentado salvar como “coordinación” o “trabajo conjunto” entre los dos sectores mencionados: MINAGRI y MINAM.

En términos de lógica de planificación, esta dicotomía se expresa en las prioridades que manifiesta cada sector al momento de elegir entre las opciones de política pública que van a implementar. Mientras que el MINAGRI prioriza la competitividad y productividad del sector, el MINAM prioriza la conservación de bosques para la adaptación y mitigación del cambio climático, la valoración de los servicios ecosistémicos, la biodiversidad y el ordenamiento territorial.

Creemos que esta manera de ver las cosas requiere de un entendimiento concreto sobre lo que se busca del bosque. Y creemos también que es posible llevar estas dos visiones a confluir en beneficio del interés público nacional, el interés de los bosques y, principalmente, de los ciudadanos que viven de ellos.

Para ello, el primer paso es reconocer cuáles son las causas o fuentes de inspiración para las políticas públicas que despliega cada sector, es decir, ¿qué fue lo que influenció a cada sector para que tome determinado tipo de decisiones? Por eso, siguiendo a Subirats (2012: 38) en primer lugar definamos a la política pública como: “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos (...) a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable (...)”.

Para Subirats (2012:39) los actos formales se manifiesta o incorporan en el conjunto de “actividades normativas y administrativas que tratan de mejorar o solventar problemas reales”. El problema real en el caso del monitoreo de la cobertura de bosques es la capacidad del Estado peruano de conseguir tener datos confiables y robustos sobre los bosques peruanos para tomar mejores decisiones sobre ellos (como hemos explicado en los puntos precedentes).

Se trata entonces de definir la política pública de monitoreo de cobertura de bosques, que, de acuerdo a nuestro análisis, consideraremos una política sustantiva (en oposición a las políticas institucionales). Aún así, se parte de la conciencia de que esta política estará subsumida o integrará otras políticas públicas más comprensivas del tema forestal (o de bosques), pero consideramos pertinente desagregar esta parte de “la política” general de bosques por ser útil para el análisis requerido, dado que coincidimos con Subirats (2012: 39) cuando afirma:

Este marco analítico permite al observador una visión de conjunto de las diferentes actividades generadas por un conjunto muy variado de decisiones políticas y administrativas (actividades que los agentes públicos involucrados en ellas tienden a percibir muchas veces de manera fragmentada). Otra ventaja de este esquema es que permite clarificar la distribución de funciones y las responsabilidades políticas y administrativas de cada una de las instancias en los diferentes niveles del Estado.

En vista de la utilidad del análisis, a continuación desarrollamos algunos de los “elementos constitutivos”<sup>1</sup> de las políticas públicas que identificamos en los dos sectores (MINAM y MINAGRI) que han venido desarrollando el tema de la cobertura de bosques:

### 3.1.1. El MINAM y el monitoreo de cobertura de bosques

En el caso del MINAM, la influencia es la de la relación de los bosques con el cambio climático (FCPF, ONU-REDD, Acuerdo Noruega-Alemania, entre otros), lo cual se ha visto reflejado en la creación de:

- En el marco de la definición del problema público a resolver, resalta el antecedente de la declaración política de “conservar 54 millones de hectáreas de bosques y revertir procesos de tala y quema para reducir sustancialmente nuestra [del Perú] deforestación como contribución de nuestro país a los esfuerzos globales de mitigación” en la Décimo Cuarta Conferencia de las Partes del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 14 CMNUCC) de Poznan (MINAM 2014: 4). Luego, esta declaración sería ratificada en la posición del Perú en la COP 15 (Copenhague, 2009) en donde se precisó que la decisión incluía reducir a cero la tasa de deforestación neta en los bosques tropicales al 2020. En ambos casos, la decisión giró en torno a la conservación de las áreas bajo algún nivel de categorización por el Estado, es decir, básicamente áreas naturales protegidas, comunidades nativas y campesinas, concesiones forestales maderables y no maderables. La información sobre su estado de conservación –es decir, sobre la situación de la cobertura forestal para esa fecha– era data con antigüedad de al menos 10 años (de programas como PROCLIM-CONAM).
- En este caso, el grupo-objetivo al que se dirige la política pública es aquel vinculado a los impactos del cambio climático (globales), pero también se denota la importancia de la conservación y uso sostenible de los bosques para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos que viven de los bosques. La explicación de la intencionalidad de este marco de trabajo se puede apreciar ahora en la ENBCC, el cual dispone objetivos de mitigación y adaptación al cambio climático y su relación con los bosques. Este grupo-objetivo se encuentra identificado con un territorio o área específica de bosque; sin embargo, vale la pena resaltar el hecho de que existen factores de importancia que cambian las prioridades. Por ejemplo, la deuda de titulación de comunidades nativas amazónicas que ha sido materia de reclamos por parte de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y otras organizaciones.
- El programa de intervenciones establecido dentro de la estructura del Ministerio del Ambiente se encuentra relacionado con la creación de un programa específico, el PNCBMCC, creado en el año 2010 mediante el Decreto Supremo N° 008-2010-MINAM con la meta de implementar

<sup>1</sup> De acuerdo con Subirats (2012:40) los elementos constitutivos de una política pública pueden ser distinguidos para fines de análisis como: (a) Solución de un problema público, (b) existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público, (c) una coherencia al menos intencional, (d) existencia de diversas decisiones y actividades, (e) programa de intervenciones, (f) papel clave de los actores públicos, (g) existencia de actos formales y (h) naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades.

el compromiso político reseñado líneas arriba de conservar 54 millones de hectáreas de bosques en el Perú y reducir la deforestación neta a cero al 2020. Su primer manual de operaciones aprobado mediante Resolución Ministerial N° 167-2010-MINAM, que luego sería actualizado mediante Resolución Ministerial N° 015-2014-MINAM, responde al objetivo general mencionado de “Conservar 54 millones de hectáreas de bosques tropicales como una contribución a la mitigación del cambio climático y al desarrollo sostenible” (MINAM 2014: 8), contando con tres objetivos específicos:

- “Identificar y mapear las áreas para conservación de bosques.
- Promover el desarrollo de sistemas productivos sostenibles con base en los bosques, para la generación de ingresos a favor de las poblaciones locales más pobres.
- Fortalecer las capacidades para la conservación de bosques de los gobiernos regionales y locales, a los miembros de las comunidades campesinas y nativas, entre otros”.

El monitoreo de la cobertura forestal o monitoreo de cobertura de bosques es una piedra angular del programa de intervenciones que ha decidido implementar el Estado de conformidad con la ENBCC, con lo cual queda clara la importancia que le da el Estado a la implementación del también explicado módulo de monitoreo liderado por el MINAM, el cual pasamos a explicar a continuación.

- Desde el punto de vista de los actos de naturaleza “más o menos” obligatoria, resalta la disposición sexta del Decreto Legislativo N° 1220 explicado previamente. Con este artículo, como desarrollaremos más adelante, se da un primer paso en la definición legal del procedimiento para contar con un módulo de monitoreo de cobertura de bosques; sin embargo, como veremos, también se requieren más elementos para poder implementar adecuadamente la política pública.
- En términos del papel clave de los actores públicos, queda claro el liderazgo permanente del MINAM y del PNCBMCC en particular.

### 3.1.2. El MINAGRI - SERFOR y el monitoreo de cobertura de bosques

Desde el MINAGRI, la preocupación con relación al monitoreo de cobertura de bosques se caracteriza por incentivar la productividad y competitividad del sector (principalmente con enfoque en productos forestales maderables), así como en el control efectivo de las actividades ilícitas que deforestan y degradan el patrimonio forestal.

- Desde hace mucho años se ha sostenido que uno de los problemas principales para implementar políticas públicas que detengan la deforestación y degradación en el Perú es la falta de un “proceso integral de zonificación, ordenamientos, inventarios y valorización de los bosques en el Perú” (Capella y Sandoval 2010: 29). Pese a que ello fue ordenado desde el año 2000 por la Ley N° 27308, se afirma que “los datos oficiales con relación a los tipos de bosques, estado de conservación y principales usos se encuentran desactualizados” y que “se desconoce qué parte de los bosques y tierra forestales no cuentan con designación y ningún tipo de derechos forestales otorgados (...)” (Che Piu y Menton 2013: 26).
- El problema público para el caso de MINAGRI y SERFOR está asociado a la decisión pública expresada en las normas y políticas de “asegurar la rentabilidad en el manejo de los bosques” (MINAGRI 2011: 15) y por otro lado, disminuir el predominio de la informalidad en el sector forestal.

- Desde el punto de vista del público-objetivo que busca ser comprendido por la política, es clave explicar el concepto introducido por la LFFS y sus reglamentos, en el sentido de “incluir a todos los tipos de usuarios” (MINAGRI 2011: 28) a la vez que se busca “establecer una zonificación según características de las áreas forestales” (MINAGRI 2011: 27). Ambos objetivos tienen que ver con un sistema de monitoreo de cobertura de bosques, dado que la información sobre la situación real-actual del bosque será prioritaria para abarcar a más actores y definir la mejora de las áreas bajo manejo.
- La Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre aprobada mediante Decreto Supremo N° 009-2013-MINAGRI desarrolla, en su primera orientación, de política la necesidad de contar con un sistema de monitoreo permanente para cumplir con los objetivos de política trazados.
- En el caso de las normas específicas en materia de monitoreo de cobertura forestal, el Artículo 137° de la LFFS dispone una declaración de interés nacional vinculada a la “investigación, el desarrollo tecnológico, la mejora del conocimiento y el monitoreo del estado de conservación del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación”. Estas competencias, de acuerdo al desarrollo del Artículo 138° de la LFFS, están vinculadas a la investigación en materia forestal y de fauna silvestre, la cual debe ser parte de un Plan Nacional de Investigación Forestal y de Fauna Silvestre.
- Adicionalmente a lo indicado, sin duda, existe una relación estrecha entre el monitoreo de cobertura forestal o de bosques y los procesos de: zonificación, ordenamiento e inventario forestal.

### **3.2. Marco normativo vigente y competencias en el ámbito de monitoreo de cobertura de bosques**

Con el objetivo de establecer un análisis integral sobre el marco normativo relativo al monitoreo de cobertura forestal (monitoreo de cobertura de bosques), se presenta un cuadro de doble entrada que busca explicar claramente cuáles son las competencias de cada institución pública<sup>2</sup>:

---

2 Se intenta explicar hasta qué punto estas competencias han sido implementadas por las diferentes instituciones que las tienen a su cargo.

Entidad	Competencia	Mandato por norma
<b>MINAM - PNCBMCC</b>	Identificación y mapeo de áreas para la conservación de bosques	Numeral 4.2.2 del Manual de Operaciones del PNCBMCC: “Identificar y mapear las áreas para la conservación de bosques”.
<b>MINAM - Dirección General de Ordenamiento Territorial</b>	Sistema de información geográfica del MINAM y relación con otras instancias	Artículo 37° (f) del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MINAM: “Administrar, organizar, actualizar el Sistema de Información Geográfica del Ministerio para proveer información técnica especializada que contribuya a la toma de decisiones, en coordinación con el Viceministerio de Gestión Ambiental, direcciones de línea e instituciones adscritas al Ministerio entre otras, suministrando información al SINIA”.
<b>MINAM - Dirección General de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural</b>	Inventario y evaluación nacional integrados de los recursos naturales y los servicios ambientales	Artículo 38°(c) del ROF del MINAM: “Elaborar, difundir y mantener actualizado el inventario y evaluación nacional integrados de los recursos naturales y de los servicios ambientales en coordinación con las autoridades competentes, sectoriales y descentralizadas”. Artículo 38°(f) del ROF del MINAM: “Conducir el proceso de valoración del Patrimonio Natural de la Nación y su degradación, a fin de producir información actualizada que sirva de insumo a las estadísticas nacionales y a las cuentas ambientales nacionales, informando periódicamente a las entidades competentes acerca de los incrementos y decrementos que lo afecten”.
<b>SERFOR - Dirección General de Información y Ordenamiento Forestal y de Fauna Silvestre</b>	Información general sobre el ordenamiento forestal	Artículo 40°(a) del ROF del SERFOR aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2013-MINAGRI: “Recopilar, registrar, consolidar, sistematizar, validar y difundir información estadística y cartográfica relacionada a los recursos forestales y de fauna silvestre a nivel nacional”. Artículo 40°(f) del ROF del SERFOR: “Elaborar de forma permanente y actualizar de forma periódica, el inventario nacional forestal y la valoración de la diversidad forestal y de fauna silvestre, en coordinación con gobiernos regionales, gobiernos locales y otras instituciones públicas y privadas”.
<b>SERFOR - Dirección de Inventario y Valoración</b>	Inventarios, censos y evaluaciones realizadas en el país en distintos niveles	Artículo 43°(f) del ROF del SERFOR: “Recopilar, integrar y sistematizar la información de los inventarios forestales, censos y evaluaciones poblacionales realizadas en el país en los diferentes niveles, y conducir la base de datos correspondiente, aportando además dicha información para la medición del carbono de los ecosistemas forestales”.
<b>Comité Coordinador Permanente de la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú (CCIDEP)</b>	Acceso e intercambio de información	Artículo 5° del Decreto Supremo N° 133-2013-PCM mediante el cual se establece el acceso e intercambio de información espacial entre entidades de la Administración Pública: “- Las entidades de la Administración Pública proporcionarán la información espacial que posean, en el marco de sus competencias, en atención a los requerimientos de las entidades públicas sin costo alguno, de acuerdo a los estándares y procedimientos de la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú - IDEP. - Los Servicios Web de Datos Espaciales referidos en el artículo 4 del presente Decreto Supremo, constituirán recursos de la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú y deberán ser registrados y gestionados por ONGEI en el Portal <a href="http://www.geoidep.gob.pe">www.geoidep.gob.pe</a> , para que sean accesibles a todas las entidades de la Administración Pública conforme los estándares de la infraestructura y los lineamientos de acceso definidos por las entidades señaladas en el artículo 2 del presente Decreto Supremo, que sean productoras de la información. (...)”

## 4. A MODO DE CONCLUSIÓN: PROPUESTAS DE AJUSTES NORMATIVOS Y SOBRE ORGANIZACIÓN DEL APARATO PÚBLICO

Para implementar adecuadamente la política pública de monitoreo de cobertura de bosques, se debe realizar un conjunto de medidas normativas y de organización del aparato estatal, algunas de las cuales están siendo discutidas por el MINAM, MINAGRI y sus organismos técnicos correspondientes. El avance más significativo es el reseñado líneas arriba, con la aprobación de una disposición complementaria del Decreto Legislativo N° 1220 en el sentido de implementar un módulo en el que confluya el trabajo de los sectores y se coordine la implementación de las medidas deseadas. Pese a ello, creemos que se pueden considerar algunas otras medidas específicas para promover una correcta implementación de esta política pública, y asegurar que perdure y se institucionalice más allá de la voluntad actual de las entidades de gobierno.

A continuación, planteamos tres de ellas y recomendamos la manera como podrían implementarse de manera satisfactoria considerando los avances técnicos y las necesidades apremiantes por definiciones en el ámbito técnico y político.

Es importante mencionar que algunas de estas opciones se pueden implementar de manera sumatoria y no excluyente, en vista que incidirán como explicaremos en diferentes necesidades para la implementación de un mecanismo formal de trabajo.

### 4.1. Modificación del Reglamento de Organización y Funciones del MINAM

El Ministerio del Ambiente, de acuerdo a las competencias que le fueron atribuidas en su ley de creación y al marco reglamentario de desarrollo, es: “el ente encargado de conducir el proceso de inventario y evaluación nacional integrada de los recursos naturales y de los servicios ambientales”. En ese sentido, por ejemplo, ya ha producido un Mapa de Cobertura Vegetal del Perú y su correspondiente memoria descriptiva, ha elaborado estudios sobre el estado de los bosques y los principales impulsores de deforestación; asimismo, viene compartiendo el trabajo con el MINAGRI en el marco de una sala de observación de la deforestación en el marco de un proyecto con la OTCA.

Las tareas mencionadas han venido siendo ejecutadas por varias direcciones, programas y proyectos dentro del MINAM, lo cual grafica la relevancia que tienen las tareas de monitoreo de bosques para el ente rector ambiental. Entre los órganos que han tenido un rol en esta tarea encontramos:

- Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático
- Dirección General de Ordenamiento Territorial
- Dirección General de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural

Aún cuando no se puede decir que se trata de avances desordenados o desintegrados, resalta en la evaluación de la competencias específicas y los productos avanzados por estos órganos que se requiere definir y estandarizar los tipos de productos que se obtendrán, así como la forma como estos se integrarán o sumarán para generar soluciones al problema público planteado.<sup>3</sup>

Al respecto, se conoce que, desde hace varios años, se ha discutido la modificación del ROF del MINAM en virtud de la necesidad de organizar mejor las competencias y que la organización responda mejor a las necesidades de gestión del ministerio. El tema de bosques, y en particular el de bosques y cambio climático, ha pasado a tener una importancia cada vez mayor y los requerimientos para las siguientes fases de implementación de estrategias como la ENBCC requieren de una reorganización de las direcciones mencionadas para que no se dupliquen las acciones y que se consigan los objetivos de forma más eficaz y eficiente.

## 4.2. Implementación del Sistema Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR) como parte de la implementación de la Ley N° 29763 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre

La LFFS ha dispuesto la creación de un sistema de gestión (funcional) de acuerdo a la LOPE en el cual:

“(…) como sistema funcional integrado por los ministerios y los organismos e instituciones públicas de los niveles nacional, regional y local que ejercen competencias y funciones en la gestión forestal y de fauna silvestre; por los gobiernos regionales y gobiernos locales; y por los comités de gestión de bosques reconocidos.

El SINAFOR integra funcional y territorialmente la política, las normas y los instrumentos de gestión; las funciones públicas y relaciones de coordinación de las instituciones del Estado en todos sus sectores y niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil, en materia de gestión forestal y de fauna silvestre”.

Como hemos explicado líneas arriba, el monitoreo de bosques requiere de una intervención estatal multisectorial en la que confluyan los diferentes interés de política pública y las capacidades existentes para llegar a los objetivos. Se requiere una coordinación multisectorial y multinivel. En ese sentido, el espacio de coordinación que propicia un sistema funcional como el SINAFOR parece idóneo para poder desarrollar el módulo que ordena la disposición del Decreto Legislativo N° 1220.

## 4.3. Comisión Multisectorial o Grupo de Trabajo en el marco de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

En virtud de las consideraciones explicadas y tomando en cuenta una revisión del marco normativo vigente, entendemos que existen varias posibilidades para dar un próximo paso en términos de la implementación del Módulo de Monitoreo de Cobertura de Bosques, bajo la coordinación del Ministerio del Ambiente en forma colaborativa con el SERFOR de conformidad con la 6ª Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 1220. Creemos que, por la complejidad del proceso a implementar y la cantidad de actores

3 Asimismo, sería ideal contar con un protocolo de trabajo interinstitucional (dentro del MINAM) con el objetivo de obtener productos específicos, como, por ejemplo: cifra anual de deforestación, cifra anual de degradación forestal, alertas tempranas, datos sobre estado de conservación o deterioro de determinadas unidades (p.e. comunidades nativas, concesiones forestales, predios privados).

institucionales involucrados (tanto de un mismo sector, como de varios sectores), es preciso utilizar las herramientas que nos brinda la legislación nacional para casos como este. Nos referimos a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) y a la posibilidad de implementar una comisión o un grupo de trabajo para esta implementación.

A continuación, se presentan, de manera resumida, las dos opciones trabajadas en un cuadro de doble entrada que esperamos sirva en esta etapa preliminar para que las instancias correspondientes tomen una decisión.

<b>COMISIÓN (base legal: Artículos 35° a 37°, LOPE)</b>	
<b>A FAVOR</b>	<b>EN CONTRA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Deben obligatoriamente presentar un informe sobre determinada función de seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informe.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura más rígida y dificultad para incluir nuevos miembros de ser necesario.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plazo determinado y obligación de cumplir con el objeto en dicho plazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retrasos en las decisiones dentro de las instancias gubernamentales que podrían llevar a no cumplir con los plazos de la comisión.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se define su ubicación dentro de la estructura, así como la dotación de recursos para su funcionamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requiere involucrar un mayor nivel de decisión, en este caso la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Esto también puede observarse como positivo, dado que los consensos podrían ser más robustos si estos se consiguen.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con un plazo determinado, luego de su creación podría ser parte de la estructura del recientemente (2016) implementado SINAFOR. Asimismo, se adecúa mejor a la necesidad de establecer un ente rector del sistema (Art. 13°, LFFS). Vale la pena mencionar que el SERFOR ha tenido problemas para ejercer un rol de supervisión de las acciones de los GORE (incluso de pedirle información) y se espera que el SINAFOR sea una instancia de coordinación que sirva para darle más herramientas a la función de ente rector.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decisión política puede ser lenta y salir del plazo que establezca la comisión. En ese caso se tendría que ampliar en base a una justificación.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede incluirse de manera expresa la función de aprobar un documento de planificación para el monitoreo de cobertura forestal.</li> </ul>	

GRUPO DE TRABAJO (base legal: Segundo párrafo del Artículo 35°, LOPE)	
A FAVOR	EN CONTRA
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Flexible y se adecúa a lo que necesiten las partes.</li> <li>● Antecedentes de Grupos de Trabajo Intergubernamentales que lograron su objetivo funcionan para lograr un objetivo (por ejemplo, Propuesta de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, luego LFFS).</li> <li>● No se requiere norma de alto nivel, pueden crearse (en base al antecedente) por resolución ministerial de alguno de los sectores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● No se define qué atribuciones tiene, ni plazo ni recursos que tendrá para su funcionamiento.</li> <li>● Al no colocar plazo específico, los procesos pueden extenderse sin justificación.</li> </ul>

Adicionalmente a lo señalado, creemos conveniente tener en cuenta el avance que pudiera haber tenido la creación de una instancia con un mayor alcance respecto de la evaluación y monitoreo de los recursos naturales (similar a lo que fue la ONERN<sup>4</sup> hace varios años). Esta posibilidad fue expuesta en más de un informe técnico multisectorial y no debe ser descartado, ya que puede ser un punto a tomar en cuenta para revisar la viabilidad de esta propuesta de Comisión o Grupo de Trabajo.

4 A partir de 1963 existió en el Perú la ONERN encargada de realizar investigación y proveer información acerca del estado de los recursos naturales. Con la creación del INRENA, en la década de 1990, la ONERN fue absorbida, pero sus funciones no siguieron siendo ejecutadas cabalmente por ninguna dependencia del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA).

## 5. A MODO DE CONCLUSIÓN: PROPUESTA DE RESOLUCIÓN SUPREMA QUE CREA LA COMISIÓN MULTISECTORIAL SOBRE MONITOREO DE BOSQUES

A continuación, se presenta una propuesta de norma que aprueba una comisión multisectorial que podría ser el marco de coordinación para la implementación consensuada de los arreglos normativos e institucionales para solucionar el problema público planteado.

### RESOLUCIÓN SUPREMA N° - 2016-PCM

#### CONSIDERANDO:

Que, de conformidad con el artículo 57 de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, la Autoridad Nacional establece disposiciones de alcance transectorial sobre la gestión del ambiente y sus componentes, sin perjuicio de las funciones específicas a cargo de autoridades sectoriales, regionales o locales competentes;

Que, de conformidad con la Ley N° 27308 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre, corresponde al ente rector del sector forestal y de fauna silvestre, hoy en día el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), la definición de una política pública de monitoreo de la cobertura de bosques, monitoreo de la deforestación y la creación de un inventario nacional respecto del patrimonio forestal y de fauna silvestre. Notándose que estas competencias permanecen y son desarrolladas en la Ley N° 29763, que entrará en vigencia luego de la aprobación de su reglamento;

Que, de acuerdo a la primera orientación de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, “es imprescindible, (...), garantizar la seguridad jurídica de los derechos de aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, fauna silvestre y servicios ecosistémicos derivados, con una administración forestal lo más cercana posible al bosque y un sistema de monitoreo permanente”. Asimismo, dentro del objetivo específico 2, de la mencionada política, se incluye la importancia del monitoreo, la supervisión y fiscalización, así como la información oportuna, transparente y veraz para la toma de decisiones.

De conformidad, con lo dispuesto por el inciso 8) del artículo 118 de la Constitución Política del Perú y la Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; y,

Estando a lo acordado;

## **SE RESUELVE:**

### **Artículo 1º.- Creación de la Comisión Multisectorial**

Créase la Comisión Multisectorial encargada de diseñar y elaborar propuestas normativas y políticas orientadas al monitoreo de cobertura de bosques y la efectividad de la aplicación de medidas basadas en información generada y entregada oportunamente a los usuarios finales para detener la deforestación y degradación.

La Comisión Multisectorial estará adscrita al Ministerio del Ambiente y formará parte del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR).

### **Artículo 2º.- Objeto de la Comisión Multisectorial**

La Comisión Multisectorial tiene como objeto la revisión de los alcances del marco normativo e institucional sobre monitoreo de cobertura de bosques, la propuesta de adecuaciones normativas, institucionales y de planificación de las políticas públicas requeridas para que el Estado pueda realizar un monitoreo eficaz y efectivo de la cobertura de bosques en el ámbito nacional.

### **Artículo 3º.- Conformación de la Comisión Multisectorial**

La Comisión Multisectorial estará conformada por:

- a) Dos representantes del Ministerio del Ambiente, uno de los cuales la presidirá;
- b) Dos representantes del Ministerio de Agricultura y Riego;
- c) Un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros.

### **Artículo 4º.- Funciones de la Comisión Multisectorial**

La Comisión Multisectorial elaborará las propuestas normativas, de política pública y sobre planificación para el monitoreo de la cobertura de bosques orientado a proveer de información confiable y oportuna para las decisiones de política pública y acciones específicas en torno al patrimonio forestal y de fauna silvestre.

### **Artículo 5º.- Plazo de la Comisión Multisectorial**

La Comisión Multisectorial se instalará, indefectiblemente, en un plazo no mayor de siete (7) días hábiles de la publicación de la presente Resolución Suprema. En un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días calendario, desde su instalación, la Comisión Multisectorial presentará ante el Ministerio del Ambiente su informe final con las recomendaciones y propuesta para la implementación de un sistema de monitoreo de la cobertura de bosques.

### **Artículo 6º.- Refrendo**

La presente Resolución Suprema será refrendada por el presidente del Consejo de Ministros y los ministros del Ambiente, y Agricultura y Riego.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

### **CAPELLA, J. y SANDOVAL, M.**

2010 REDD en el Perú: Consideraciones Jurídicas para su Implementación. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

### **CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

2011 Ley 29763. Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Lima, 2011.

### **CHE PIU, H. Y MENTON, M.**

2013 Contexto de REDD+ en Perú: Motores, actores e instituciones. Documentos Ocasionales 90. Bogor, Indonesia: CIFOR.

### **Comisión Multisectorial Temporal, adscrita al MINAM, encargada de elaborar la propuesta de estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático - ENBCC.**

2015 Hacia una estrategia nacional sobre bosques y cambio climático: Documento preliminar. MINAM y otros sectores por encargo de la Resolución Suprema N° 193-2015-PCM.

2016 Propuesta de Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático. Resolución Ministerial 118-2016-MINAM. Lima, 13 de Mayo de 2016. Plazo para aportes hasta el 27 de Mayo de 2016.

### **Gobierno del Perú, Gobierno del Reino de Noruega y Gobierno de la República Federal de Alemania**

2014 Declaración Conjunta de Intención entre el Gobierno de la República del Perú, el Gobierno del Reino de Noruega y el Gobierno de la República Federal de Alemania sobre la Cooperación para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la deforestación y degradación de bosques (REDD+) y para promover el desarrollo sostenible en el Perú.

### **MINAGRI (Ministerio de Agricultura y Riego del Perú)**

2011 Libro Blanco Forestal. Ley Forestal y de Fauna Silvestre - Ley 29763.

### **MINAM (Ministerio del Ambiente del Perú)**

2015 Resolución Ministerial N° 324-2015-MINAM, que entre otros, dispone el diseño y la implementación del Módulo de Monitoreo de la Cobertura de Bosques (como parte del Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre - SNIFFS y del Sistema Nacional de información Ambiental - SINIA), bajo la coordinación del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático, en forma colaborativa con el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR, y otras autoridades competentes.

2016 Decreto Supremo N° 007-2015-MINAFg. Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático. Lima, 2016.

2016i Web de GEOBOSQUES. "Acerca de GEOBOSQUE". <http://geobosques.minam.gob.pe:81/geobosque/view/acercade.html>. Consulta: 22 de mayo del 2016.

### **OTCA (Organización del Tratado de Cooperación Amazónica)**

2014 Monitoreo de la Cobertura Forestal en la Región Amazónica. Tríptico informativo Año 1. Número 1. Noviembre de 2014. OTCA, Fundo Amazonía y BNDES.

### **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

2008 Decreto Legislativo N° 1013. Ley de creación del Ministerio del Ambiente. Lima, 2008.

### **REPÚBLICA DEL PERÚ**

2015 Contribución prevista y determinada a nivel nacional (INDC) de la República del Perú. Septiembre del 2015.

### **SUBIRATS, J. et al.**

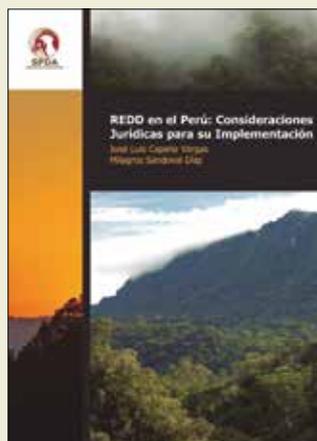
2012 Análisis y gestión de políticas públicas. España: Huertas Industrias Gráficas SAC.

## ANEXO 1: BASE LEGAL

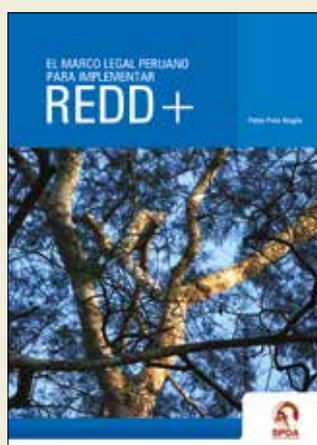
<b>Ley N° 27308</b>	Ley Forestal y de Fauna Silvestre Publicada el 16 de julio de 2000
<b>Ley N° 29158</b>	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Publicada el 20 de diciembre de 2007
<b>Ley N° 29763</b>	Ley Forestal y de Fauna Silvestre Publicada el 22 de julio de 2011
<b>Decreto Legislativo N° 1220</b>	Establece medidas para la lucha contra la tala ilegal Publicado el 24 de setiembre de 2015
<b>Decreto Supremo N° 007-2008-MINAM</b>	Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente Publicado el 06 de diciembre de 2008
<b>Decreto Supremo N° 007-2013-MINAGRI</b>	Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre -SERFOR Publicado el 18 de julio de 2013
<b>Decreto Supremo N° 009-2013-MINAGRI</b>	Aprueba la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre Publicado el 14 de agosto 2013
<b>Decreto Supremo N° 133-2013-PCM</b>	Mediante el cual se establece el acceso e intercambio de información espacial entre entidades de la Administración Pública Publicado el 27 de diciembre de 2013
<b>Decreto Supremo N° 007-2016-MINAM</b>	Aprueba la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático Publicado el 21 de julio de 2016
<b>Resolución Ministerial N° 167-2010-MINAM</b>	Aprueban el Manual de Operaciones del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático - “Conservación de Bosques”. Publicada el 14 de setiembre de 2010 Dejada sin efecto por el artículo 2° de la Resolución Ministerial N° 015-2014-MINAM, publicada el 18 enero 2014
<b>Resolución Ministerial N° 015-2014-MINAM</b>	Aprueba el Manual de Operaciones del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático - “CONSERVACIÓN DE BOSQUES” Publicada el 18 de enero de 2014
<b>Resolución Ministerial N° 324-2015-MINAM</b>	Aprueba y dispone la publicación del “Protocolo de Clasificación de Pérdida de Cobertura en los Bosques Húmedos Amazónicos entre los años 2000 y 2011”, “Memoria Descriptiva del Mapa de Bosque/No Bosque año 2000 y Mapa de pérdida de los Bosques Húmedos Amazónicos del Perú 2000-2011” y “Reporte de la Pérdida de los Bosques Húmedos Amazónicos al 2011-2013” Publicada el 24 de noviembre de 2015



## OTRAS PUBLICACIONES RELACIONADAS



**REDD+ en el Perú:  
Consideraciones  
jurídicas para su  
implementación**



**El marco legal  
peruano para  
implementar REDD+**



**Fiscalización  
ambiental  
Recomendaciones  
para un  
fortalecimiento  
integral**



**Recomendaciones  
para exportar  
madera peruana a  
los Estados Unidos  
de América**

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental  
Prolongación Arenales 437 Lima 27, Perú  
Teléfono: (511) 612 4700  
[www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe)