

Análisis del marco legal para el uso de turberas de aguajales en Perú

MARZO 2026



Con apoyo de



Análisis del marco legal para el uso de turberas de aguajales en Perú

MARZO 2026

Autores/as: Luis Zari

Colaboraciones: Alonso Pérez (IBC) y José Luis Capella (SPDA)

Foto de portada: Patrick Murayari / SPDA

Diagramación: Negrapata SAC.

Coordinación editorial: Ximena Mejía

Cita sugerida:

Zari, L. (2026). *Análisis del marco legal para el uso de turberas de aguajales en Perú.* Lima: SPDA.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima, Perú

www.spda.org.pe

Presidente: Jorge Caillaux

Directora ejecutiva: Isabel Calle

Director del Programa Bosques

y Servicios Ecosistémicos: José Luis Capella

Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación, sin embargo, puede hacer uso de ella siempre y cuando cite correctamente a los autores.

Primera edición digital, marzo 2026

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional N° 2026-03425

ISBN: 978-612-5180-55-1

Esta publicación es de acceso abierto en:

www.spda.org.pe/publicaciones

La **Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)** es 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 y en el diseño e implementación de instrumentos que favorezcan el desarrollo sostenible bajo principios de gobernanza, equidad y justicia.

Esta publicación fue producida en el marco del proyecto “Gestión sostenible de turberas de aguajales por las comunidades locales”, financiado por la Iniciativa Darwin del Gobierno Británico.

El proyecto, integrado por el Centro Internacional para la Investigación Forestal y Agroforestal (CIFOR-ICRAF), el Instituto del Bien Común (IBC), Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) y la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), busca promover la gestión sostenible de las turberas de aguajales por las comunidades, conservar la biodiversidad, mitigar el cambio climático y fortalecer los derechos de tenencia y las capacidades técnicas de las comunidades para el aprovechamiento de sus recursos.

ÍNDICE

Siglas y acrónimos	6
1 Introducción	10
2 Base legal y contextos analizados	12
3 Talleres regionales para el análisis y recojo de brechas	18
4 Análisis del marco legal	22
Nivel Nacional	22
El caso de Ucayali	31
5 Conclusiones y recomendaciones	36
6 Referencias	40

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ARFFS	Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestres
CEDIA	Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico
DEMA	Declaración de manejo
GERFFS	Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre - Ucayali
GERFOR	Ex Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre - Gobierno Regional de Loreto
GOREL	Gobierno Regional de Loreto
GRRNGA	Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental - Gobierno Regional de Loreto
GTF	Guía de Transporte Forestal
IBC	Instituto del Bien Común
LFFS	Ley Forestal y de Fauna Silvestre
IIAP	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDAGRI	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
OSINFOR	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
PDA	Pago por Derecho de Aprovechamiento
PDRC	Plan de Desarrollo Regional Concertado
RNPS	Reserva Nacional Pacaya Samiria
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
UGFFS	Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre
VEN	Valor al Estado Natural
WCS	Wildlife Conservation Society



RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento analiza el marco normativo vigente para el aprovechamiento del aguaje (*Mauritia flexuosa*) en el Perú, con énfasis en los contextos de Loreto y Ucayali, en el marco del proyecto “*Gestión sostenible de turberas de aguajales por las comunidades locales*”. A partir de la revisión legal y la evidencia recogida en talleres regionales y trabajo de campo, se identifican los principales cuellos de botella que enfrentan comunidades nativas, campesinas y poblaciones locales para acceder a mecanismos formales de aprovechamiento.

Contexto e importancia



Ecosistemas críticos:

Los aguajales representan el 78% de la extensión total de turberas amazónicas en el Perú, cubriendo aproximadamente 5.5 millones de hectáreas. Son fundamentales para la mitigación del cambio climático por su capacidad de almacenamiento de carbono y sirven como sustento económico y alimentario para las comunidades locales.



Estado de degradación:

Se estima que un gran porcentaje de los pantanos de palmeras están severamente degradados debido a la **tala selectiva**, lo que genera pérdida de biodiversidad, emisiones de gases de efecto invernadero y pone en riesgo los medios de vida y seguridad alimentaria de las comunidades que dependen de ello.

Principales brechas y cuellos de botella

El análisis identifica que, aunque existe un marco normativo, hay una brecha significativa entre su diseño y la realidad local. Para aprovechar el fruto de forma legal, se exige una Declaración de Manejo (DEMA) que incluye requisitos técnicos como georreferenciación con coordenadas UTM y estimaciones de producción. Las comunidades carecen de la capacidad técnica y económica para cumplir con estas exigencias, lo que desincentiva la formalización

A pesar de que el marco normativo indica que no se requiere opinión previa favorable del Sernanp para el aprovechamiento de productos no maderables en zonas de amortiguamiento, las autoridades locales siguen solicitándola, lo que retrasa los permisos unos 30 días adicionales.

Asimismo, existe una falta de armonización en el Pago por Derecho de Aprovechamiento (PDA). El aprovechamiento dentro de Áreas Naturales Protegidas (ANP) bajo acuerdos de actividad menor no se exige pago aunque sí en contratos de aprovechamiento, mientras que fuera de ellas sí con un valor distinto, lo que fomenta la informalidad en territorios comunales

Diferencias regionales

Loreto es la región con mayor extensión de aguajales (4.9 millones de ha) y ha mostrado un mayor desarrollo institucional, declarando al aguaje como recurso emblemático y aprobando una directiva regional para facilitar la obtención del permiso.

Por su parte, Ucayali enfrenta retos mayores ya que en el ámbito del proyecto, las poblaciones son centros poblados o caseríos y no comunidades nativas, por lo que no pueden acceder al régimen forestal de estas últimas y la vía de formalización sería a través de concesiones, cuyos requisitos son, en la práctica, inaccesibles por exigir títulos profesionales y solvencia financiera; además, se ha identificado que el contexto presenta una tenencia de la tierra compleja y cambiante que podría tener repercusiones sociales con un esquema de concesiones. No obstante, los bosques locales se presentan como una vía alternativa con potencial, siendo administrados por la municipalidad y pudiendo ser beneficiarios los pobladores que llevan realizando el aprovechamiento de palmeras tradicionalmente.

1 INTRODUCCIÓN

Las turberas tropicales dominadas por pantanos de palmeras, como los aguajales, constituyen un tipo de ecosistema de turbera propio de regiones inundables de la Amazonía y otras zonas tropicales húmedas. De acuerdo con el Ministerio del Ambiente, las turberas son “*humedales que, por las condiciones de saturación de agua, han permitido la acumulación de turba en el suelo de manera natural*”¹, siendo la turba aquella materia orgánica en proceso de descomposición o muerta, que se acumula con el paso del tiempo. Así, de acuerdo con Lindsay et al. (2019), estos ecosistemas son de gran importancia en términos de almacenamiento y liberación de carbono porque el anegamiento² preserva la materia vegetal muerta.

Los pantanos de palmeras principales que dominan las turberas son los aguajales de la palmera *Mauritia flexuosa*, comúnmente “conocida” como aguaje. Estos, ocupan el 78% de la extensión total de turberas amazónicas en el Perú (López Gonzales M., 2020). En el país, de acuerdo con el IIAP, existen 5.5 millones de hectáreas de aguajales repartidas entre Loreto y Ucayali, siendo la primera la región con mayor extensión, con más de 4.9 millones de hectáreas³.

Los humedales compuestos por palmeras son fundamentales para la adaptación al cambio climático y conservación de la biodiversidad, siendo el hábitat de especies endémicas clave para el mantenimiento de ciclos ecológicos. Sumado a ello, el aprovechamiento del fruto de las palmeras resulta una fuente importante de sustento para las comunidades que dependen de ellas, generando medios de vida y contribuyendo a la seguridad alimentaria (Begazo-Kurie y Vranken, 2025).

No obstante, estos ecosistemas se ven amenazados debido a la tala selectiva de palmeras. De acuerdo con Hergoualc’h et al. (2017), en un área de muestra de 350 000 ha en Perú, se evidenció que el 31 % de los pantanos de palmeras se encuentran severamente degradados. Estas prácticas han derivado en serios impactos ecológicos: pérdida de capacidad regenerativa del ecosistema, degradación genética de las poblaciones de palmera, emisiones de gases de efecto invernadero y alteraciones en las dinámicas económicas de las comunidades (Van der Zon, et.al., 2025).

1 Definición establecida en el artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 32099, Ley para la protección, conservación y uso sostenible de los humedales en el territorio nacional, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2025-MINAM.

2 Anegamiento es la saturación o inundación prolongada del suelo que restringe la entrada de oxígeno y genera condiciones anaeróbicas, afectando la fisiología vegetal, la dinámica de nutrientes y los procesos ecológicos del ecosistema. En los aguajales, el anegamiento constante o estacional es el factor ecológico clave que controla la formación de turba, la selección de especies hidrófilas como *Mauritia flexuosa* y la acumulación de carbono orgánico. Referencias: Mitsch, W. J., & Gosselink, J. G. (2015). *Wetlands*. 5th ed. Wiley.

3 De acuerdo con el mapa de ecosistemas de Loreto, aprobado por Ordenanza Regional N.° 006-2024-GRL-CR.

Con todo ello, la normativa ha desarrollado diferentes modalidades y condiciones de acceso formal al fruto de las palmeras, dependiendo de si se encuentran dentro o fuera de un Área Natural Protegida (ANP) o si se trata de comunidades nativas, caseríos o predios privados. Este marco legal enfrenta diferentes retos ante la realidad local, que muestra la necesidad de revisarlo y modificarlo, teniendo en cuenta la evidencia de las comunidades, las cuales necesitan que los instrumentos de formalización sean herramientas que contribuyan a sus medios de vida y sean un mecanismo de reducción de la deforestación y promoción de cadenas de valor sostenibles.

Es así que en el marco del proyecto *“Gestión sostenible de turberas de aguajales por las comunidades locales”*, financiado por la Iniciativa Darwin del Gobierno Británico, este documento busca analizar, a partir de la evidencia de los contextos de Ucayali y Loreto, el estado actual del marco normativo nacional y regional para el aprovechamiento del aguaje, cuáles son los principales cuellos de botella encontrados y qué caminos de solución podrían adoptarse para cerrar estas brechas y seguir impulsando la mejora de los medios de vida de las comunidades y poblaciones locales que dependen de este recurso⁴.



⁴ Cabe indicar que los aspectos vinculados al control y transporte no se están abordando en este documento, puesto que la mayor evidencia recogida en el presente análisis está enfocada en el proceso de otorgamiento.

2

BASE LEGAL Y CONTEXTOS ANALIZADOS

2.1 Base legal revisada

- **Constitución Política del Perú de 1993**
- **Ley N° 26821**, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales
- **Ley N° 27867**, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales y sus modificatorias.
- **Ley N° 29763**, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- **Ley N° 24656**, Ley General de Comunidades Campesinas y sus modificatorias.
- **Decreto Supremo N° 008-91-TR**, que aprueba el Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas.
- **Decreto Supremo N° 003-79-AA**, que aprueba el Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva.
- **Decreto Supremo N° 004-2019-JUS** que aprueba el Texto Único Ordenado - TULO de la Ley N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG).
- **Decreto Supremo N° 009-2013-MINAGRI**, aprueba la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.
- **Decreto Supremo N° 021-2015-MINAGRI**, que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas.
- **Decreto Supremo N.º 018-2015-MINAGRI**, que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal.

- **Resolución Ministerial N° 0793-2009-AG**, que declara concluido el proceso de Efectivización de la Transferencia de Funciones Específicas al Gobierno Regional del departamento de Loreto establecidas en el art. 51° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- **Resolución Ministerial N° 0004-2023-MIDAGRI**, que aprueba la relación de Procedimientos Administrativos a cargo de las ARFFS, correspondientes a las funciones “e” y “q” del artículo 51° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- **Resolución de Dirección Ejecutiva N° 242-2017-SERFOR/DE**, que aprueba los “Lineamientos para la elaboración de la declaración de manejo para el aprovechamiento de frutos de palmeras silvestres en tierras de comunidades nativas y comunidades campesinas”
- **Resolución de Dirección Ejecutiva N° D000209-2024-MIDAGRI-SERFOR-DE**, que modifica los numerales 5.1, 5.2, 5.3.3 del 5.3, 6.3, 6.4, 6.6, 6.10, y los acápites VII y VIII de los “Lineamientos para la elaboración de declaración de manejo para permisos de aprovechamiento forestal en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas”, aprobados por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 065-2016-SERFOR-DE.
- **Resolución Ejecutiva Regional N° 424 -2022 - GRL-GR**, que aprueba la Directiva N° 002-2022-GRL-GGR/OEDIP, que contiene las “Normas para la Formulación, Trámite, Aprobación, Modificación y/o Modificación de Directivas en el Gobierno Regional de Loreto”.
- **Resolución Gerencial Regional N° 006-2025-GRL-GGR-GRDFFS** que aprueba la Directiva de Órgano N° 001-2025-GRL-GGR-GRDFFS, titulada *“Directiva para el otorgamiento de permisos para el aprovechamiento de frutos y semillas de palmeras silvestres en bosques de territorios de comunidades nativas y campesinas en la región Loreto”*.
- **Ordenanza Regional N.º 008-2021-GRL-CR**, que aprueba “Declarar de Necesidad Pública e Interés Regional como Recurso Forestal Emblemático al “Aguaje” (Mauritia flexuosa L.f.) del departamento de Loreto.
- **Ordenanza Regional Ordenanza Regional N° 004-2025-GRL-CR**, que aprueba la nueva estructura orgánica del Gobierno Regional de Loreto.

2.2 Contextos de trabajo

El proyecto “*Gestión sostenible de turberas de aguajales por las comunidades locales*” trabaja en las regiones de Loreto y Ucayali. En el primer caso tiene como ámbito de intervención a las comunidades nativas de San Francisco y Chanchamayo, ubicadas en el distrito de Urarinas, provincia de Loreto, dentro de la Reserva Nacional Pacaya Samiria (RNPS). En el caso de Ucayali, el trabajo se centra en los caseríos Esperanza de Panaillo y Ricardo Palma, del distrito de Yarinacocha, provincia de Coronel Portillo.

Loreto

Loreto es la región que cuenta con el mayor número de hectáreas de aguajales en el país, lo que ha generado un desarrollo institucional y normativo que busca proteger a las turberas y promover una gestión sostenible. Así, en 2021 Loreto declaró al aguaje como recurso forestal emblemático⁵. Posteriormente, en 2024, Loreto aprobó su mapa de ecosistemas, donde se señala que el “pantano de palmeras”, conocido localmente como “aguajales”, cubren aproximadamente el 13.28% del territorio regional, lo que equivale a más de 4.9 millones de hectáreas⁶.

Ya en el año 2025, el Gobierno Regional aprobó la “*Directiva para el otorgamiento de permisos para el aprovechamiento de frutos y semillas de palmeras silvestres en bosques de territorios de comunidades nativas y campesinas en la región Loreto*”⁷, la primera del país en adecuar el marco normativo nacional respecto a los requisitos y condiciones, la no solicitud de opinión previa al Sernanp en zonas de amortiguamiento, propone un formato de informe de actividades, entre otros.

En ese contexto, Loreto ha ido construyendo de manera sostenida un marco institucional que, desde la planificación hasta las reglas para su aprovechamiento, reconoce al aguaje como un recurso clave para el desarrollo sostenible.

Para el caso concreto de la comunidad San Francisco, esta se encuentra dentro de la Reserva Nacional Pacaya Samiria y de acuerdo con el trabajo realizado por el Instituto del Bien Común (IBC) en el marco del proyecto, se tiene que 22 familias aprovechan el fruto durante los meses

5 Ordenanza Regional N° 008-2021-GRL-CR.

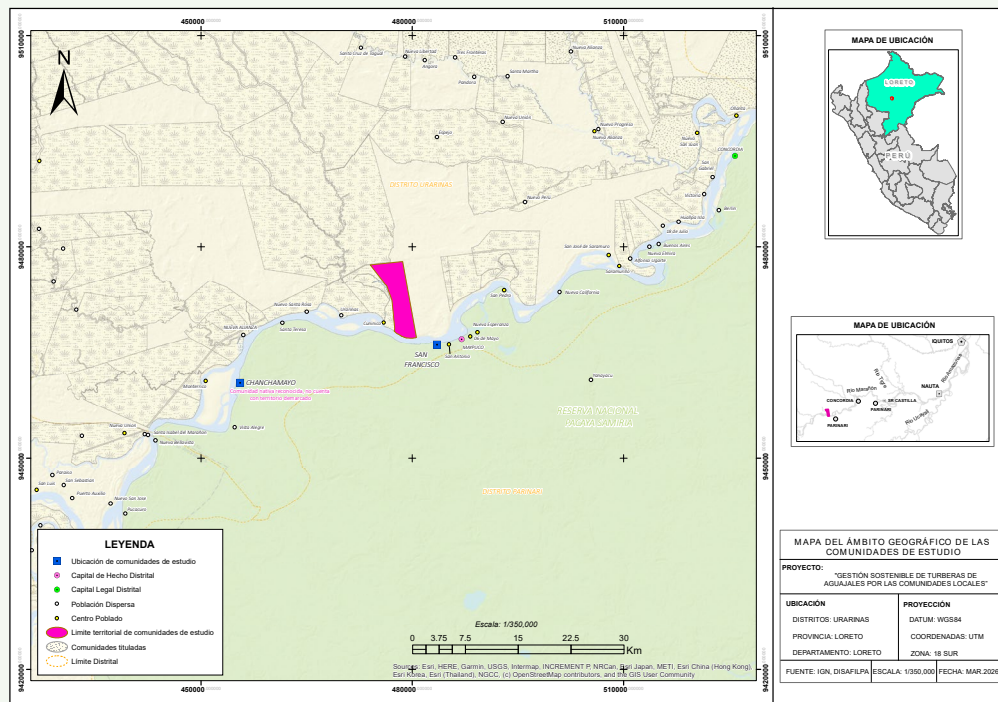
6 Aprobado por Ordenanza Regional N.° 006-2024-GRL-CR. Puede revisarse la memoria descriptiva en el siguiente enlace: https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/archivos/public/docs/MD_Ecosistemas_Loreto_Final.pdf

7 Aprobada por Directiva de Órgano N° 001-2025-GRL-GGR-GRDFFS.

de septiembre a febrero/marzo. Asimismo, esta comunidad cuenta con un título de propiedad⁸ fuera de la RNPS, del otro lado del río Marañón. El aprovechamiento del fruto se realiza dentro y fuera de la Reserva, sin embargo, solamente con acuerdos de actividad menor dentro de la Reserva y el aprovechamiento fuera del área protegida se realiza sin permiso formal.

Por su parte, en la comunidad de Chanchamayo se conoce que 12 familias aprovechan el fruto durante los meses de septiembre a febrero y tampoco cuenta con un título de propiedad aunque sí con reconocimiento formal⁹.

Debe tenerse en cuenta que tanto Chanchamayo como San Francisco, están consideradas en una misma área de manejo junto con otras dos comunidades según el Plan de Manejo del año 2023¹⁰, pero a diferencia de San Francisco, Chanchamayo no cuenta con un derecho otorgado. De todas formas, los comuneros realizan el aprovechamiento del aguaje, aunque en menor escala.

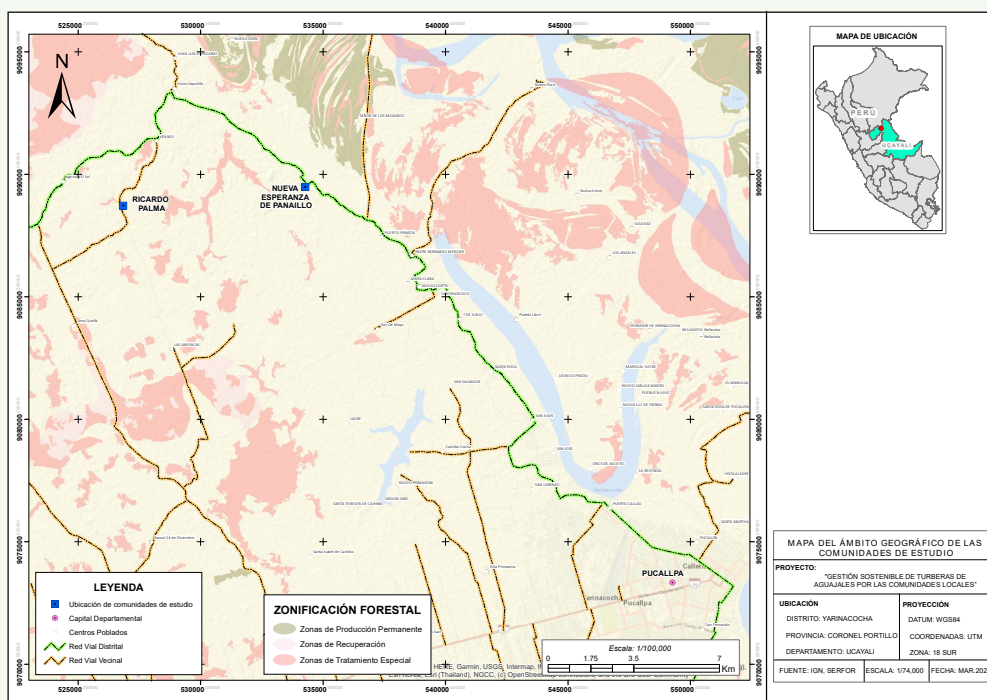


Ámbito geográfico de las comunidades de San Francisco y Chanchamayo. Elaboración propia.

- 8 Título aprobado por Resolución Directoral N° 460-2017-GRL-DRA-L.
- 9 Reconocimiento aprobado por Resolución Directoral N° 246-2010-GRL-DRA-L
- 10 De acuerdo con Resolución de jefatura ANP N° 000001-2023-SERNANP/RNPSA-SGD

Ucayali

En esta región tenemos que las comunidades analizadas no se tratan de comunidades nativas, sino de centros poblados, como es el caso de Esperanza de Panaillo¹¹, del distrito de Yarinacocha, el cual aglutina a diferentes caseríos y anexos, entre ellos al caserío Ricardo Palma.



Ámbito geográfico de los caseríos Nueva Esperanza de Panaillo y Ricardo Palma. Elaboración propia.

Ambos caseríos, al estar colindantes a un área con palmeras de aguaje, aprovechan el fruto sin un documento formal pero cuentan con esquemas propios de organización: las familias aprovechan el aguaje en un sistema que podría llamarse “uso por colindancia”, donde quien accede a determinada área del aguajal lo hace desde la proximidad de su predio. De esta manera, el aguajal viene siendo “repartido” entre los poseionarios de las parcelas. La cosecha en territorios de dominio público se da porque las comunidades tienden a considerarlos como suyos debido a uso ancestral, historia de acceso y proximidad (Romulo et al 2022).

11 Centro poblado reconocido por Resolución Ejecutiva Regional N° 571-2023-GRU-GR



Este "uso por colindancia" se muestra en esta imagen, donde se visualiza que el acceso a las parcelas de aguajal en Ricardo Palma está "repartido" en la práctica por las familias que históricamente han accedido al bosque que tienen más cercano. Fuente: IBC, 2025.

Como se ve en el ejemplo de Ricardo Palma, el acceso al aguajal está determinado, aunque no siempre limitado, por la cercanía en el acceso y uso. En Nueva Esperanza de Panaillo aproximadamente 26 familias aprovechan el fruto durante los meses de agosto a diciembre y para el caso de Ricardo Palma son 11 familias¹².

De esta manera, el acceso al aprovechamiento no puede realizarse en el marco de la normativa forestal aplicable a comunidades nativas y campesinas, como veremos más adelante. A diferencia de Loreto, Ucayali cuenta con poca experiencia institucional en el otorgamiento formal al acceso de frutos y semillas de palmeras silvestres: la región solamente cuenta con un permiso forestal aprobado para el aprovechamiento de aguaje en 2024 otorgando a la comunidad nativa San José de Tunuya¹³.

También cabe mencionar que Ucayali ha concluido la zonificación forestal¹⁴ de todo su territorio¹⁵, siendo la segunda región del país en finalizar este proceso. Así, como se puede observar en el mapa, las zonas de tratamiento especial (ZTE) aledañas a los caseríos de Nueva Esperanza de Panaillo y Ricardo Palma, son las zonas donde se encuentran los aguajales y de acuerdo con el marco legal, como se verá a continuación, puede realizarse el aprovechamiento de productos forestales diferentes a la madera.

¹² De acuerdo con los datos recogidos por IBC durante el 2025, en el marco del proyecto.

¹³ Aprobado por Resolución Gerencial Regional N° 160-2024-GRU-GGR-GERFFS

¹⁴ Aprobada por Resolución Ministerial N° 0046-2024-MIDAGRI-DM.

¹⁵ De acuerdo a la ZF, las áreas forestales abarcan 9,849,351.13 hectáreas, que cubren el 93.7% del departamento.

3

TALLERES REGIONALES PARA EL ANÁLISIS Y RECOJO DE BRECHAS

Además de la información recogida por los contextos y dinámicas de los 4 grupos poblacionales indicados en el punto anterior, en el marco del proyecto se organizó y participó en cinco talleres estratégicos que fueron fundamentales para levantar información de primera mano de diferentes actores involucrados en la cadena del aguaje, tanto del sector público como de las comunidades involucradas, la sociedad civil y sector privado.

En ese sentido, se tiene el siguiente detalle:



Fecha y lugar

30 de sept. 2025 - Iquitos



Taller

Taller regional para el análisis legal del aprovechamiento de aguaje



Participantes

SPDA, IBC, WCS, UMFC - GERFOR¹⁶ Loreto, PCM, CEDIA y CIFOR-ICRAF



Acuerdos principales

- a) Conformar un grupo de trabajo regional para dar respuesta legal a las brechas jurídicas encontradas.
- b) Impulsar oficios específicos hacia el Serfor para aclarar interpretación legal sobre la necesidad o no de contar con opinión previa favorable del Sernanp para el otorgamiento de permisos en zonas de amortiguamiento

¹⁶ En esta fecha, el Gobierno Regional de Loreto aún no había oficializado el cambio de su Reglamento de Organización y Funciones y se mantenía como unidad competente la Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre (GERFOR).



Fecha y lugar

11 de dic. 2025 - Pucallpa



Taller

Taller regional para el análisis legal del aprovechamiento de aguaje



Participantes

SPDA, IBC, IIAP, GERFFS Ucayali, Osinfor, EII y Cámara de Comercio de Ucayali



Acuerdos principales

- a) La GERFFS de Ucayali se comprometió a realizar acompañamiento técnico y a realizar incidencia para impulsar la modificación del marco normativo nacional
- b) Osinfor validó su compromiso de impulsar procesos de acompañamiento orientativo a usuarios que aprovechen aguaje



Fecha y lugar

5 de feb 2026 - Comunidad de San Francisco



Taller

Taller de identificación de brechas para el acceso a permisos forestales



Participantes

16 comuneros y comuneras de la comunidad de San Francisco



Acuerdos principales

Se evidenció la confusión que existe para la formalización del aprovechamiento dentro y fuera de ANP, siendo que la comunidad extrae dentro de su título y en la RNPS.



Fecha y lugar

17 y 18 feb 2026 - Iquitos



Taller

Taller para reducir barreras e impulsar la formalidad y aprovechamiento legal y sostenible de los productos forestales diferentes a la madera (PFDM)¹⁷



Participantes

GRRNGA¹⁸, Serfor, Osinfor, MEF, SPDA, WCS, CEDIA, Rainforest Alliance, Amanatari



Acuerdos principales

- a) Serfor se comprometió a revisar los Lineamientos de elaboración de DEMA para frutos y semillas de palmeras silvestre
- b) El Gobierno Regional revisará y actualizará su TUPA para alinearlo al marco nacional de simplificación administrativa
- c) La GRRNGA deberá reducir requisitos que estén fuera del marco nacional, en especial las UGFFS.
- d) Serfor incorporará en el módulo de control del SNIFFS el registro de la Guía de Remisión como alternativa válida para el control y transporte del aguaje
- e) Serfor se compromete a elaborar un manual técnico para el llenado de la Guía de Transporte Forestal

¹⁷ Estos talleres, fueron impulsados por el equipo especializado de Mesas Ejecutivas del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), pero la coordinación técnica y el apoyo logístico fue proporcionado por organizaciones de la sociedad civil como WCS, Rainforest Alliance y la SPDA, en este caso por el proyecto "Gestión sostenible de turberas de aguajales por las comunidades locales".

¹⁸ Es la nueva Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental, en el marco del nuevo ROF del Gobierno Regional de Loreto, aprobado por Ordenanza Regional N° 004-2025-GRL-CR.



Fecha y lugar

13 de marzo 2026 - Iquitos



Taller

Taller de aportes, observaciones y mejora a la propuesta de aprovechamiento de uso múltiple del bosque¹⁹



Participantes

GRRNGA, Serfor, Osinfor, MEF, SPDA, WCS, CEDIA, IBC, Rainforest Alliance, Amanatari



Acuerdos principales

- a) Se conformó un grupo de trabajo para la actualización de los Lineamientos de elaboración de DEMA para frutos y semillas de palmeras silvestre.
- b) Se elaborará un plan de trabajo para implementar las acciones sobre reforma normativa.

Elaboración propia.



Foto: Patrick Muravari / SPDA

¹⁹ Este taller fue parte de los resultados de los dos talleres anteriores. En este caso, fue liderado por el Gobierno Regional de Loreto, Serfor, Osinfor, el equipo especializado de Mesas Ejecutivas del MEF e impulsado por la ONG Amanatari. Al igual que los espacios anteriores, la coordinación técnica y el apoyo logístico fue proporcionado por organizaciones de la sociedad civil como WCS, Rainforest Alliance, IBC y la SPDA, en este caso por el proyecto “Gestión sostenible de turberas de aguajales por las comunidades locales”.

4

ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL

Nivel nacional

El marco normativo nacional sobre aprovechamiento de frutos y semillas de palmeras silvestres reconoce el derecho de las comunidades nativas y campesinas a utilizar de manera sostenible sus recursos forestales, siempre que cuenten con el respectivo permiso de aprovechamiento emitido por la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (ARFFS)²⁰, el cual se implementa a través de planes de manejo. En el caso del aprovechamiento del aguaje, debido a su bajo impacto en el ecosistema, este plan se concreta en una Declaración de Manejo (DEMA)²¹, ya que para su extracción no debe talarse la palmera.

Asimismo, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (LFFS - Ley N° 29763) establece que el acceso a recursos forestales y de fauna silvestre en territorios de comunidades nativas y campesinas requiere la obtención de un permiso de aprovechamiento otorgado por la autoridad regional competente²².

En este punto, es importante indicar que en el 2016, la LFFS fue modificada por el Decreto Legislativo N° 1283 que estableció medidas de simplificación administrativa en los trámites previstos en la propia LFFS. En su artículo 2, señala:

“El aprovechamiento exclusivo de frutos y semillas silvestres, mediante su recolección y que no implique la tala o tumba del individuo del que proviene, no requiere plan de manejo. Para dicho aprovechamiento se debe contar con los títulos habilitantes regulados en los artículos 69 y 70 de la Ley 29763²³, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, según sea el caso, los que deben contener las obligaciones técnicas que deben cumplirse para garantizar el manejo sostenible, incluyendo el compromiso de no talar o tumbar el individuo. (...)”

20 Art. 24 del Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Campesinas, aprobado por Decreto Supremo N°021-2015-MINAGRI

21 Art. 46 del mismo Reglamento

22 Art. 66. de la LFFS

23 El subrayado es nuestro.

Esta modificación resulta clave para el presente análisis, puesto que como se observa, la eliminación de los planes de manejo para las actividades de recolección sin tala es completamente lógica, pero no es aplicable al aprovechamiento por parte de comunidades nativas y campesinas. Si se lee la primera parte del artículo pudiera parecer que es aplicable a todo tipo de aprovechamiento, sin embargo, la limitación se identifica en la mención explícita de los artículos 69 y 70 de la LFFS: otorgamiento de permisos forestales en predios privados y autorizaciones para la extracción de plantas medicinales y vegetación acuática emergente ribereña.

Si se revisa la Exposición de Motivos de dicha modificación, se puede encontrar que el objetivo del legislador es simplificar el otorgamiento de permisos y autorizaciones que tengan como actividad el aprovechamiento de frutos y semillas mediante recolección, medida que *“promoverá la formalización de una actividad económica realizada por muchos peruanos, generalmente en situación de pobreza”*²⁴. Esta última afirmación cuenta con un pie de página, que si se revisa, solamente hace mención a un estudio sobre la tara y su potencial de ingresos para familias rurales.

Como se ve, no se tomó en cuenta la realidad de las comunidades nativas y campesinas, que son los usuarios que tienen bajo tenencia la mayoría de los bosques o humedales amazónicos (Capella, 2026). El resultado, que en la actualidad, en estos casos la ARFFS siga requiriendo una DEMA para la obtención del permiso.



Otorgamiento, mecánica operativa y brechas encontradas

Al respecto, el Serfor ha desarrollado lineamientos específicos que orientan la elaboración de la DEMA, tanto para el aprovechamiento forestal en general²⁵ como para la extracción de frutos y semillas de palmeras silvestres²⁶. Del mismo modo, se han establecido disposiciones para el control del transporte de estos productos, incluyendo el uso de Guías de Transporte Forestal²⁷.

24 Exposición de Motivos: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Decretos/Legislativos/2016/DL0128320170103.pdf

25 Lineamientos para la elaboración de DEMA para permisos de aprovechamiento forestal en Comunidades Nativas y Campesinas (RDE N° 065-2016-SERFOR-DE, modificada en 2024 mediante RDE N° D000209-2024-MIDAGRI-SERFOR-DE).

26 Lineamientos para la elaboración de DEMA para el aprovechamiento de frutos de palmeras silvestres en tierras de comunidades nativas y campesinas (RDE N° 242-2017-SERFOR-DE).

27 Disposiciones para el control de productos forestales y el registro de Guías de Transporte Forestal (RDE N° 198-2017-MIDAGRI-SERFOR) y Formato de la “Guía de Transporte Forestal” (RDE N° D000014-2024-MIDAGRI-SERFOR-DE).

En conjunto, este marco normativo define las condiciones básicas para que las comunidades puedan realizar un aprovechamiento formal y sostenible de recursos como el aguaje. Entre estas condiciones se incluyen:

- Evitar la tala del individuo durante la cosecha
- Contar con una DEMA con vigencia de hasta cinco años
- Que puedan acceder al permiso tanto comunidades tituladas como aquellas en proceso de reconocimiento, titulación o ampliación.

Debe tenerse en cuenta que los requisitos para el acceso al permiso forestal por parte de comunidades, fueron ratificados por Decreto Supremo N° 130-2018-PCM como resultado del análisis de calidad regulatoria y, establecidos concretamente en la Resolución Ministerial N°0004-2023-MIDAGRI, por lo que los Gobiernos Regionales deben actualizar su TUPA a fin de adaptar estas disposiciones. En este sentido, los requisitos solamente son cuatro²⁸:

- Solicitud dirigida a la ARFFS, consignando el día de pago y número de constancia de pago.
- Número de Partida Registral SUNARP.
- Copia simple del acta de asamblea comunal.
- Declaración de Manejo (DEMA).

Para la elaboración de la DEMA, se exige la delimitación de la Unidad de Manejo Forestal (UMF) mediante coordenadas UTM, la elaboración de mapas referenciales, la implementación de medidas de protección (como la prohibición de cambio de uso de suelo o actividades ilegales), y la estimación anual de la producción. En cuanto al transporte, este puede realizarse mediante Guía de Remisión²⁹ o Guía de Transporte Forestal. Algunos de estos aspectos han sido largamente cuestionados por la experiencia en campo de las propias comunidades³⁰.

Para el caso de la georreferenciación del área y consignar en coordenadas UTM, de acuerdo con los Lineamientos,

“...se debe consignar las coordenadas UTM de los vértices del área correspondiente a la UMF. Dichas coordenadas deben presentarse en el sistema UTM, Datum WGS84, indicando la zona a la que corresponde”.

28 Adicionalmente, según corresponda para el caso de comunidades tituladas, en trámite de reconocimiento, titulación o ampliación, también se pide el correspondiente sustento.

29 Artículo 101 del Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en comunidades nativas y campesinas, aprobado por DS N° 021-2015-MINAGRI.

30 Es importante mencionar que en abril del 2024, se realizó un taller en Iquitos impulsado por el US Forest Service, donde el Serfor validó la necesidad de modificar la delimitación de la UMF solo por punto en el área, en los Lineamientos. Por cambios de gestión posteriores, no se pudo dar seguimiento a este proceso, sin embargo, estas brechas vienen visibilizándose desde hace algunos años.

La realidad es que las comunidades no pueden realizar esta georreferenciación debido a que tienen poca capacidad técnica, logística y económica para delimitar el área de la UMF y sus vértices. De acuerdo con la información con la que se cuenta sobre los costos de elaboración de una DEMA (que incluyen el alquiler de GPS para realizar esta tarea), esta obligación es una limitante y desincentivo a la formalización de las comunidades que no son apoyadas por actores externos.

Item	Monto (S/)
Servicio de un profesional para la elaboración de la DEMA y del expediente a ser presentado a la autoridad competente	S/ 5,000.00
Ejecución del inventario del aguajal (alquiler de GPS, combustible, pago profesional, pago asistentes (trocheros), alquiler de bote y motor, alimentación, entre otros)	S/ 8,940.00
Requisitos (vigencia de poder, pago por derecho de trámite, copia literal de SUNARP, impresiones, entre otros)	S/ 435.00
Actualización de junta directiva	S/ 632.00
TOTAL	S/ 15,007.00

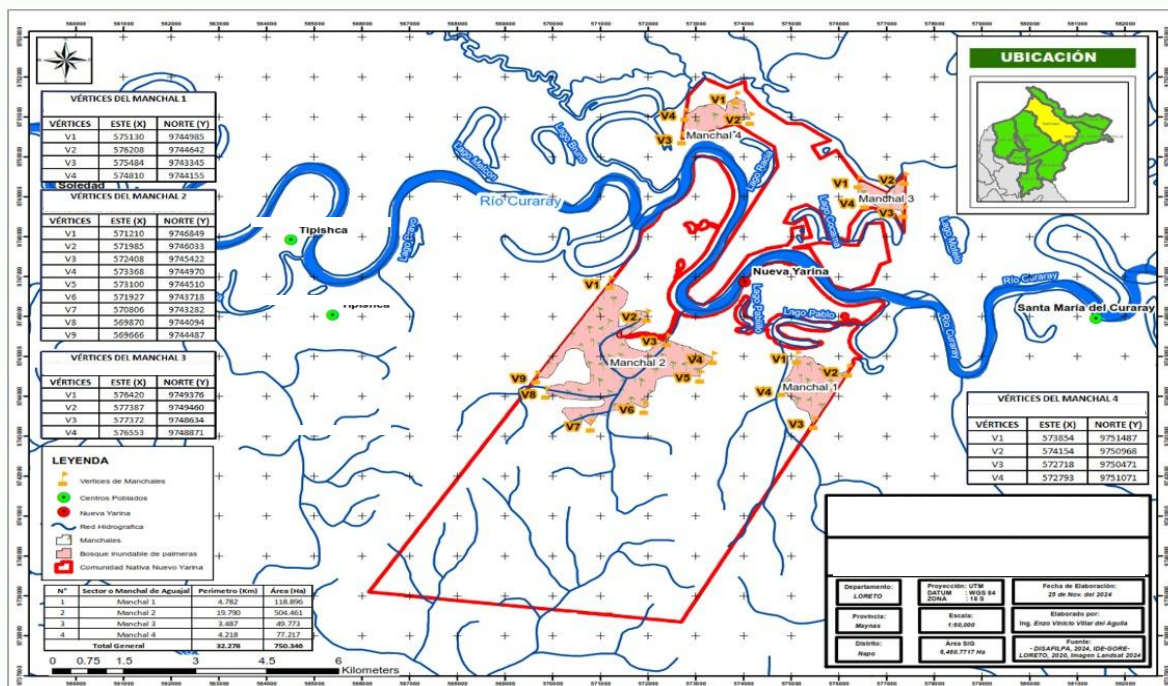
Costo aproximado de elaboración de una DEMA. Fuente: WCS, 2026³¹.

Asimismo, varios manchales se pueden encontrar dentro de una UMF y entre ellos, puede haber actividad agrícola, forestal y otras que incluyen actividades de autoconsumo, lo que imposibilitaría el cumplimiento a cabalidad de las medidas de protección que exige el Reglamento forestal y de fauna silvestre para comunidades³² y los Lineamientos³³. Ello, a su vez, podría implicar una sanción del Osinfor, puesto que podría verificarse como infracción esta falta de cumplimiento de las medidas. A continuación se presenta un ejemplo del requerimiento de georreferenciar los vértices de todos los manchales:

³¹ Información mostrada en el taller del 17 de febrero de 2026.

³² Art. 49

³³ Punto 6 del formato de la DEMA establecido en los Lineamientos para la elaboración de DEMA para el aprovechamiento de frutos de palmeras silvestres en tierras de comunidades nativas y campesinas (RDE N° 242-2017-SERFOR-DE).



Mapa mostrado en el taller del 17 de febrero como evidencia de dicha problemática.

Si bien la definición de UMF y la obligación de registrar la información de manejo viene establecida en el Reglamento de Gestión Forestal, los Lineamientos pueden promover la simplificación y reducción de cargas a las comunidades, estableciendo solamente la necesidad de consignar un punto de referencia (o centroide) que permita identificar la ubicación del manchal a ser aprovechado.

Por otro lado y desde un enfoque preventivo, Osinfor puede implementar acciones de orientación a las comunidades bajo el esquema de supervisiones orientativas que han funcionado de manera positiva para otros títulos habilitantes (OSINFOR, 2024). Ello supone que la autoridad de supervisión y fiscalización entre a campo con un enfoque de orientar el cumplimiento de las obligaciones y ejercicio de derechos de los titulares, antes de pasar a un proceso sancionador, lo que complementa el rol de la ARFFS y promueve un acompañamiento técnico y legal basado en las necesidades del territorio.

Otra exigencia de los Lineamientos es la estimación de la producción por parte de las comunidades³⁴, no obstante, como se ha evidenciado, estas no cuentan con capacidades técnicas ni recursos para realizar inventarios al 100% o muestreos estadísticos formales para estimar la producción, por lo que su identificación podría basarse en información secundaria existente (registros históricos, estudios por cuenta)³⁵, reduciendo así los costos de elaboración de la DEMA, mostrados anteriormente.

34 Punto 4 del formato de la DEMA.

35 Existen nuevas formas de cuantificar palmeras (ya sean hembras o machos) a través de imágenes, algoritmos, drones, por lo que también debería tenerse en cuenta desde un enfoque de asistencia técnica por parte de las ARFFS.



Opinión previa de Sernanp

Un elemento que genera diferentes interpretaciones por parte de las UGFFS en Loreto³⁶ es la necesidad o no de solicitarle al Sernanp opinión técnica previa vinculante cuando, en el proceso de otorgamiento de un permiso forestal para aprovechamiento de aguaje por parte de comunidades nativas o campesinas, las áreas se ubican en zonas de amortiguamiento de ANP.

Este requisito genera una demora aproximada de 30 días en la emisión de la opinión, lo cual retrasa significativamente los procesos de otorgamiento. Además, en la práctica, parece que no existe una interpretación uniforme sobre si esta exigencia es realmente aplicable en todos los casos, lo que crea incertidumbre tanto para las comunidades como para las autoridades responsables de la gestión. Veamos qué dice la normativa.

El artículo 68 de la LFFS, que fue modificado por el Decreto Legislativo N° 1283 en 2016, indica que

“(…) El otorgamiento de títulos habilitantes en áreas que se encuentren incluidas total o parcialmente en zonas de amortiguamiento solo requiere de la opinión previa favorable del Sernanp, cuando dicha Institución no ha participado de un proceso de zonificación forestal o esta no se haya realizado y el objeto del título habilitante es el aprovechamiento maderable³⁷. Los planes de manejo forestal y de fauna silvestre en concesiones u otras áreas de manejo ubicadas en zonas de amortiguamiento incluyen consideraciones especiales definidas en coordinación con el Sernanp”.

Esta disposición resulta clara al afirmar que solamente se requiere dicha opinión cuando Sernanp no haya participado en la zonificación forestal o si no se ha realizado, el aprovechamiento es maderable. En estos casos, estamos en el marco de productos diferentes a la madera, por lo que en cualquier caso, no resulta necesaria la opinión previa favorable.

A mayor abundamiento, si revisamos la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1283, podemos observar que se indica expresamente:

“...con el objetivo de simplificar el trámite de otorgamiento de títulos habilitantes, resulta necesario eliminar el requisito de contar con la opinión del SERNANP, pues su participación es suficiente en la aprobación de la

³⁶ Información recopilada en el taller del 30 de septiembre de 2025.

³⁷ El subrayado es nuestro.

zonificación forestal. Solo en caso que el SERNANP no haya participado en el proceso de zonificación forestal o esta no se haya realizado, la solicitud de opinión al SERNANP se justifica, siempre que el título habilitante esté referido al aprovechamiento maderable, considerando que esta actividad es la que genera mayor impacto...”.

Si como se ha visto, el marco forestal es claro, el motivo de las diferentes interpretaciones se debe, según se registró en los talleres y en reuniones bilaterales con la ARFFS de Loreto, a que la norma que utilizan las UGFFS es la Ley de Áreas Naturales Protegidas y su Reglamento, aprobados en 2001 y 2011, respectivamente. Asimismo, en 2024 se verificó³⁸ que, en una comunicación enviada por el Serfor a las ARFFS sobre el otorgamiento de permisos forestales para frutos y semillas, se indicó que se debe enviar el Plan de Manejo a Sernanp para opinión favorable. Para esta afirmación, se usó nuevamente la normativa de áreas protegidas.

Es importante que tanto para este tema, como para cualquier otro que implique reducciones en el tiempo de otorgamiento y simplificación administrativa, la GRRNGA pueda establecer comunicaciones estandarizadas a todas las UGFFS sobre la aplicación del marco legal forestal, así como implementar capacitaciones a todas las Unidades, para alinear criterios y promover un servicio que busque la reducción de trabas y limitaciones para las comunidades.



Pago por derecho de aprovechamiento

Un aspecto adicional recogido en el trabajo de campo, especialmente en las comunidades de San Francisco y Chanchamayo³⁹, que evidencia falta de alineamiento en el marco normativo es la ausencia de criterios estandarizados para el establecimiento del Valor al Estado Natural (VEN) del aguaje, cuando el aprovechamiento ocurre en áreas dentro y fuera de ANP. Actualmente, fuera de ANP, el Serfor ha establecido un valor de referencia para el cálculo del Pago por Derecho de Aprovechamiento (PDA), fijando en S/ 0,02 por kilogramo de aguaje en contextos donde la pobreza monetaria es menor al 20%⁴⁰. Sin embargo, dentro de ANP, los esquemas aplicables difieren: se establece un monto distinto de PDA por saco en contratos de aprovechamiento⁴¹ y cuando se trata de acuerdos de actividad menor, no se exige PDA.

38 Como parte de la información presentada en el taller indicado en el pie de página 29, se expuso el INF TEC N° D000098-2024-MIDAGRI-SERFOR-DGPCFFS-DPR, donde se presenta a las ARFFS la adecuada implementación de los Lineamientos.

39 Reforzado en el taller del 5 de febrero de 2026.

40 RDE N° D000135-2025-MIDAGRI-SERFOR-DE

41 Para el caso de Pacaya Samiria el PDA es S/. 0.30 por saco en contratos de aprovechamiento, de acuerdo con Resolución de Presidencia N° 305-2023-SERNANP, que aprueba la versión 2.00 de la Directiva N° 005-2020-SERNANP-DGANP.

Esta diferenciación, si bien responde a regímenes jurídicos distintos, genera efectos no previstos en territorios donde las comunidades desarrollan prácticas de aprovechamiento que no se ajustan a límites administrativos rígidos. Este es el caso de la comunidad de San Francisco, donde las familias, como se ha indicado, aprovechan aguaje tanto dentro de la RNPS, bajo acuerdos de actividad menor que no requieren pago, como fuera de ella, en su territorio comunal o aledaños, donde la formalización implicaría el pago del PDA conforme al VEN establecido para permiso forestal para frutos y semillas.

En la práctica, esta situación genera un desincentivo para la formalización fuera de ANP, ya que las comunidades perciben una diferencia en las condiciones económicas del aprovechamiento que no necesariamente se condice con diferencias en la presión sobre el recurso o en las prácticas de manejo. Más aún, al tratarse de un mismo recurso, aprovechado por los mismos usuarios y bajo dinámicas similares, la coexistencia de regímenes económicos diferenciados introduce distorsiones que pueden influir en las decisiones de uso del territorio e incluso fomentar la informalidad en zonas donde sí existe obligación de pago.

En ese sentido, avanzar hacia la estandarización de criterios para la determinación del VEN del aguaje o, al menos, hacia una mayor coherencia entre los distintos regímenes aplicables, resulta clave para generar condiciones más equitativas y predecibles para las comunidades. Ello no implica necesariamente homogeneizar los instrumentos existentes, sino revisar su articulación para evitar contradicciones y asegurar que los incentivos económicos estén alineados con los objetivos de sostenibilidad, formalización y mejora de medios de vida.

En esa línea, una revisión del VEN del aguaje y su aplicación diferenciada podría contribuir a reducir brechas de implementación, facilitar la formalización y fortalecer la gestión sostenible de las turberas de aguajales.



El Caso de Ucayali

Lo descrito en el acápite anterior se basa en el análisis del marco legal para el aprovechamiento de recursos forestales diferentes a la madera por parte de comunidades nativas y campesinas, el cual es aplicable en el contexto de Loreto. No obstante, como se señaló, el caso de las poblaciones en el ámbito del proyecto en Ucayali, presenta la particularidad de que el aprovechamiento del aguaje lo realizan moradores de centros poblados, que no cuentan con el régimen descrito anteriormente.

En ese sentido, encontramos que el régimen jurídico aplicable podría tener dos líneas de aplicabilidad para el caso de los caseríos de Nueva Esperanza de Panaillo y Ricardo Palma.

Por una parte, el marco legal forestal permite el aprovechamiento de productos forestales no maderables en tierras de dominio público (como es el caso de aguajales) para personas naturales y jurídicas que no sean comunidades nativas o campesinas, a través de concesión directa, mediante una concesión para productos forestales diferentes a la madera⁴². Esta modalidad, está regulada a través de los Lineamientos para el otorgamiento de concesiones para productos forestales diferentes a la madera, ecoturismo y conservación, por concesión directa⁴³.

Y por otro lado, una figura poco explorada para esta finalidad, es la de bosques locales, administrados por las municipalidades rurales y establecidos por el Serfor a solicitud de estas o de las ARFFS. Así, pueden establecerse en cualquier categoría de zonificación u ordenamiento forestal en tierras bajo dominio público y destinarse al aprovechamiento de productos forestales no maderables⁴⁴.



Concesiones

En el primer caso, los Lineamientos correspondientes disponen que una concesión forestal para productos diferentes a la madera puede incluir el aprovechamiento de múltiples recursos forestales y de fauna silvestre, así como el manejo de ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre para actividades de pastoreo. Tienen vigencia de hasta cuarenta (40) años renovables en una superficie máxima de diez mil hectáreas⁴⁵.

42 Art. 51 de la LFFS.

43 Aprobados por Resolución de Dirección Ejecutiva N°105-2016-SERFOR/DE.

44 Art. 30 de la LFFS.

45 Literal a) del artículo 6.1 de la RDE N°105-2016-SERFOR/DE que aprueba dichos Lineamientos.

En el contexto descrito de los caseríos, la mayoría de moradores realizan actividades agrícolas de pan llevar y cuentan, salvo excepciones⁴⁶, con limitados ingresos que dificultan el acceso a trámites y procedimientos que requieren capacidad técnica y económica. Esto se indica puesto que para ser concesionario bajo este marco, los Lineamientos señalan que debe acreditarse capacidad técnica y financiera⁴⁷.

Cuando se detallan los criterios para acreditar estas capacidades, observamos que:

- **Capacidad técnica⁴⁸.** Debe cumplirse, entre otros, que el concesionario cuente con título profesional en cualquiera de las siguientes carreras: ciencias forestales, biológicas, ingeniería ambiental, entre otras relacionadas con el Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre. Que tenga experiencia mínima de 01 año en el desarrollo de actividades vinculadas al tipo de concesión solicitada.
- **Capacidad financiera⁴⁹.** Debe presentarse, entre otros, la declaración jurada de impuesto a la renta anual de los últimos tres (03) años; o, transacciones comerciales o prestación de servicios vinculados a la cadena productiva en el aprovechamiento de recursos naturales o agrarios de los últimos tres (03) años; o, saldos positivos en el balance general de los últimos tres (03) años, en caso de persona jurídica; o, haber recibido donaciones para las actividades relacionadas con el fin de la concesión. Asimismo, se requiere ser propietario de un bien o bienes por un monto no menor a 0.01%UIT multiplicado por la cantidad de hectáreas que se solicita.

Como se ve, estos requisitos resultan, en la práctica, inaccesibles para estos pobladores, ya que no se condicen con la realidad socioeconómica de familias rurales que desarrollan actividades de subsistencia o de baja escala, generalmente en condiciones de informalidad.

⁴⁶ De acuerdo con las investigaciones del IBC, hay algunos agricultores, como el caso de Ricardo Palma, que han entrado fuertemente en el mercado de la palma aceitera, y han invertido. En Panaillo se da con el camu camu y otras actividades. Algunos moradores incluso viven en Pucallpa o Yarinacocha, y tienen "sus chacras" en los caseríos. Pero son contadas excepciones.

⁴⁷ Artículo 6.2.

⁴⁸ Literal a) del artículo 6.4

⁴⁹ Literal b) del artículo 6.4

Adicionalmente, la implementación de esquemas de concesión podría generar impactos sociales adversos. En estos territorios, el acceso a los aguajales responde a formas de organización local previamente establecidas, donde las familias han definido mecanismos propios de distribución y uso del recurso. La superposición de un derecho exclusivo como la concesión podría alterar estos arreglos, generar conflictos internos y debilitar las dinámicas comunitarias existentes⁵⁰, afectando tanto la cohesión social como la sostenibilidad del aprovechamiento.



Bosques locales

Frente a las limitaciones que presenta la figura de concesión para los pobladores de los centros poblados referidos, el establecimiento de bosques locales se configura como una alternativa potencialmente más viable y pertinente.

A diferencia de las concesiones, este mecanismo reconoce y se articula mejor con las capacidades reales de las familias rurales, en tanto permite un acceso colectivo al recurso sin exigir requisitos individuales de alta especialización técnica o solvencia financiera. Debe tenerse en cuenta que el procedimiento de establecimiento de bosques locales se encuentra desarrollado en los Lineamientos para el establecimiento de los Bosques Locales y condiciones para su administración⁵¹.

En este caso, de acuerdo con la norma, beneficiarios son “los pobladores locales del ámbito del gobierno local y pequeños extractores forestales habituales en el ámbito provincial del bosque local a establecerse”⁵². Esta definición entra en el alcance de las familias identificadas en el proyecto, las cuales pueden canalizar su interés a través de la municipalidad, lo que puede reducir las barreras de entrada y traslada parte de la carga técnica al gobierno local, incluyendo la elaboración del estudio técnico con apoyo de un regente⁵³.

50 De acuerdo con el diagnóstico realizado por IBC en el marco del proyecto, esto también podría explicarse desde un análisis del capital social: en las comunidades de Loreto la confianza entre los miembros de la comunidad está muy extendida. En cambio, en los caseríos de Ucayali, un porcentaje significativo de personas manifiesta no confiar tanto en otros pobladores. Esto es más pronunciado en Panaillo donde la diversidad de orígenes de su población, la venta de parcelas y con ello la llegada de nuevos propietarios, podrían explicar esta situación, por lo que otorgar una concesión donde la confianza y reciprocidad no es muy extendida, podría ser un riesgo.

51 Aprobados por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 116-2016-SERFOR

52 Literal c) del art. 5.1 de los Lineamientos.

53 Art. 6.4 de los Lineamientos.

Esto último debe tomarse en consideración, puesto que los gobiernos locales (en el caso de los centros poblados de Ucayali, sería la Municipalidad distrital de Yarinacocha) también deben contar con un interés instalado para la solicitud, capacidad de gestión y conocimiento del patrimonio forestal, lo que debe estar articulado con el interés y conocimiento de los potenciales beneficiarios, los cuales también asumirían compromisos como el pago por derecho de aprovechamiento, entre otros. Algunos estudios ya han verificado algunos de estos limitantes (Alfaro, 2022).

No obstante, el modelo de bosque local puede resultar más compatible con las formas de organización existentes en el territorio. Al requerir la identificación de un conjunto de beneficiarios y promover un esquema de gestión colectiva, permite formalizar y fortalecer los arreglos locales ya establecidos para el acceso a los aguajales, en lugar de fragmentarlos. Esto reduce el riesgo de conflictos sociales y favorece una gobernanza más equitativa del recurso, alineada con prácticas consuetudinarias.

Adicionalmente, los lineamientos establecen condiciones de planificación flexibles y proporcionales a la escala del aprovechamiento. En particular, para el manejo de productos forestales no maderables que no implican la muerte del espécimen (como es el caso del aguaje cuando se realiza mediante técnicas sostenibles) se contempla el uso de instrumentos de gestión simplificados como la DEMA. Esto facilita la implementación del aprovechamiento sostenible, reduce costos de cumplimiento y hace más accesible la formalización para actores locales con capacidades limitadas.

En conjunto, el bosque local no solo puede constituir una vía legal más accesible, sino también una herramienta que puede fortalecer la gestión territorial, promover la sostenibilidad del recurso y consolidar procesos de gobernanza local, elementos clave para la viabilidad a largo plazo del aprovechamiento del aguaje en estos contextos.



5

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

- El marco normativo vigente reconoce el aprovechamiento sostenible del aguaje, pero presenta una brecha significativa entre su diseño y su implementación en contextos locales. Responde a un “usuario tipo” (comunidad formalmente reconocida) que no refleja la diversidad de actores que actualmente aprovechan el aguaje, generando exclusión estructural.
- La DEMA, como principal instrumento de acceso a la formalidad, incorpora exigencias técnicas y operativas que exceden las capacidades de muchas comunidades, generando barreras de entrada y dependencia de asistencia externa.
- Las medidas de simplificación administrativa introducidas en la normativa forestal no pueden ser aplicadas al caso de comunidades nativas y campesinas, manteniéndose cargas que limitan la formalización.
- Existen interpretaciones divergentes en la aplicación de la normativa, especialmente en relación con la opinión previa del SERNANP en zonas de amortiguamiento, lo que genera demoras, sobrecostos e inseguridad jurídica.
- La coexistencia de regímenes económicos diferenciados para el aprovechamiento del aguaje, particularmente en relación con el Valor al Estado Natural (VEN) y el pago por derecho de aprovechamiento (PDA), genera incentivos contradictorios y desincentiva la formalización en territorios fuera de ANP.
- En territorios como los de la comunidad San Francisco, donde el aprovechamiento ocurre tanto dentro como fuera de ANP, la falta de coherencia entre regímenes normativos y económicos evidencia la necesidad de un enfoque territorial en la regulación.
- Loreto ha avanzado en la adaptación del marco normativo a su realidad regional, mientras que Ucayali enfrenta limitaciones estructurales, especialmente para poblaciones que no acceden al régimen de comunidades nativas o campesinas.
- En Ucayali pueden explorarse vías de formalización a través del establecimiento de bosques locales, gestionados a través de municipalidades, pero requiere voluntad política regional y acompañamiento técnico sostenido para ser operativizada.
- La actual configuración normativa no solo limita la formalización, sino que también expone a las comunidades a riesgos de sanción sin garantizar mejoras efectivas en la sostenibilidad del aprovechamiento.

Recomendaciones

A nivel nacional

- Revisar la modificación del Decreto Legislativo N° 1283 y evaluar la modificación del artículo 66 la LFFS a fin de incluir a las comunidades nativas y campesinas en la exclusión de presentación del plan de manejo.
- Revisar y actualizar los lineamientos de elaboración de la DEMA para el aprovechamiento de frutos de palmeras silvestres en tierras de comunidades nativas y campesinas, incorporando criterios de simplificación administrativa y adecuación a capacidades locales (formatos, metodologías de estimación, alternativas a georreferenciación compleja).
- Simplificar el formato de elaboración de la DEMA, a fin de adaptarlo realmente a la práctica de las comunidades.
- Serfor puede emitir un informe a todas las ARFFS a fin de que el criterio sobre la opinión técnica previa vinculante del Sernanp cuando el área se encuentra en una zona de amortiguamiento, sea la no solicitud de dicha opinión.
- Evaluar la estandarización o armonización de los criterios para la determinación del Valor al Estado Natural del aguaje, considerando contextos territoriales donde el aprovechamiento ocurre dentro y fuera de ANP, a fin de evitar distorsiones económicas que desincentiven la formalización.
- Repensar el enfoque sobre los usuarios que aprovechan recursos en ANP: más que sujetos a fiscalización y cargas como el PDA, reconocer su rol en el control y vigilancia, evaluando su posible exoneración de dicha carga.
- Incorporar criterios diferenciados que reconozcan las condiciones socioeconómicas de los usuarios y promuevan incentivos adecuados para el manejo sostenible.
- Impulsar las supervisiones orientativas en los permisos forestales de comunidades nativas que aprovechen productos forestales diferentes a la madera por parte de Osinfor, a fin de que se priorice la formalización y el acompañamiento antes que la sanción.
- Promover el manejo forestal comunitario como herramienta de inclusión social, conservación de turberas y desarrollo económico local.

A nivel regional

- Adecuar los TUPA de los Gobiernos Regionales a los estándares de simplificación administrativa establecidos a nivel nacional.
- Estandarizar criterios de interpretación normativa entre las UGFFS mediante directivas internas y procesos de capacitación, especialmente en Loreto.
- La GRRNGA puede emitir un comunicado a todas sus UGFFS para que cuando el permiso forestal para el aprovechamiento de frutos y semillas de palmeras silvestres se otorgue en zonas de amortiguamiento, no se solicite opinión técnica previa vinculante.
- En Ucayali, desarrollar e implementar regímenes alternativos al aprovechamiento de comunidades nativas y campesinas, como el establecimiento de bosques locales, adaptados a centros poblados.
- Por otro lado, Ucayali puede impulsar directivas regionales, al igual que realizó Loreto en 2025, para estandarizar la mecánica operativa del otorgamiento de permisos forestales en caso de comunidades, o el desarrollo del reconocimiento de bosques locales para centros poblados.
- Diseñar pilotos de formalización adaptados a territorios específicos en los contextos descritos en Loreto y Ucayali, a fin de estudiar la viabilidad de formalización con enfoques diferentes.
- Implementar el marco de incentivos y descuentos por el pago por derecho de aprovechamiento que ya existe.
- Evaluar esquemas piloto donde se otorguen incentivos económicos directos condicionados al cumplimiento de prácticas sostenibles.
- Garantizar la participación de mujeres en procesos de decisión comunal vinculados al aprovechamiento (por ejemplo, en asambleas y elaboración de DEMA).



6 REFERENCIAS

Alfaro, C. L. (2022). Factores que limitan el establecimiento de un bosque local según la Ley 29763 en la Municipalidad distrital de Masisea. Tesis para optar el grado académico de maestro en gestión pública. Universidad Nacional de Ucayali.

Begazo-Kurie, K. y Vranken, L. (2025). Forests' contribution to rural livelihoods and food security: Insights from a study case in the Peruvian Amazon. Food Security: The Science, Sociology and Economics of Food Production and Access to Food, Springer;The International Society for Plant Pathology, vol. 17(2), pages 387-403, April.

Capella, J.L. (20 de marzo de 2026). Los bosques para una o varias economías sostenibles e inclusivas. Actualidad Ambiental.

<https://www.actualidadambiental.pe/los-bosques-para-una-o-varias-economias-sostenibles-e-inclusivas/>

Congreso de la República del Perú (2015). Ley Forestal y de Fauna Silvestre [Ley N° 29763]. Diario Oficial El Peruano.

Recuperado de: <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-29763.pdf>.

Hergoualc'h, K., Gutiérrez-Vélez, VH., Menton M. y Verchot LV. (2017).

Caracterización de la degradación de los pantanos de palmeras turbosos desde el espacio y sobre el terreno: Un estudio exploratorio en la Amazonia peruana. Documentos Ocasionales 179. Bogor, Indonesia: CIFOR.

Lindsay, R. et al. (2019). Turberas: el desafío de cartografiar las reservas invisibles de carbono y agua del mundo. Unasylva, 70(1). FAO.

<https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/e2f89153-af19-49e8-9992-9964c75191bc/content>

López, Gonzales M. et al. (2020). ¿Qué sabemos sobre las turberas peruanas?

Documentos Ocasionales 208. Bogor, Indonesia: CIFOR.

Disponible en: https://www.cifor-icraf.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-208.pdf

Romulo, C. L.; Kennedy, C. J.; Gilmore, M. P. and Endress, B. A. (2022). Sustainable harvest training in a common pool resource setting in the Peruvian Amazon: limitations and opportunities Trees For People, 7, 100185.

Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (2024).

Supervisiones orientativas: Evidencias que contribuyen a los contratos de cesión en uso para sistemas agroforestales (CUSAF). Osinfor: Lima.

Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6516441/5683455-supervisiones-orientativas-evidencias-que-contribuyen-a-los-contratos-de-cesion-en-uso-para-sistemas-agroforestales-cusaf.pdf?v=1720476412>

Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (2016). Resolución de Dirección

Ejecutiva N.º 065-2016-SERFOR-DE que aprueba los Lineamientos para la formulación de la Declaración de Manejo para el aprovechamiento de frutos de palmeras silvestres en tierras de comunidades nativas y campesinas. Diario Oficial El Peruano.

Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. (2017). Resolución de Dirección

Ejecutiva N.º 242-2017-SERFOR-DE que aprueba la Directiva para el otorgamiento de permisos para el aprovechamiento de frutos y semillas de palmeras silvestres. Diario Oficial El Peruano.

Van der Zon, M., de Jong, J., Jacobs, M., Arts, B., de Jong, W., & Boot, R. (2025).

SocioEconomic and Ecological Factors Influencing Rulemaking for Community-Based Forest Management: A Study on Aguaje (*Mauritia Flexuosa*) in the Peatlands of the Pastaza Marañon Foreland Basin, Peru. *International Journal of the Commons*, 19(1), pp. 83–99.

DOI: <https://doi.org/10.5334/ijc.139>

